

COURT OF APPEAL OF
NEW BRUNSWICK



COUR D'APPEL DU
NOUVEAU-BRUNSWICK

99-17-CA

EXECUTIVE DIRECTOR OF ASSESSMENT

LE DIRECTEUR EXÉCUTIF DE
L'ÉVALUATION

APPELLANT

APPELANT

- and -

- et -

MAURICE F. BOURQUE

MAURICE F. BOURQUE

RESPONDENT

INTIMÉ

Executive Director of Assessment v. Bourque,
2018 NBCA 23

Le directeur exécutif de l'évaluation c. Bourque,
2018 NBCA 23

CORAM:

The Honourable Justice Larlee
The Honourable Justice Richard
The Honourable Justice Quigg

CORAM :

l'honorable juge Larlee
l'honorable juge Richard
l'honorable juge Quigg

Appeal from a decision of the Court of Queen's
Bench:
August 18, 2017

Appel d'une décision de la Cour du Banc de la
Reine :
18 août 2017

History of Case:

Historique de la cause :

Decision under appeal:
2017 NBQB 158

Décision frappée d'appel :
2017 NBBR 158

Preliminary or incidental proceedings:
N/A

Procédures préliminaires ou accessoires :
s.o.

Appeal heard:
February 20, 2018

Appel entendu :
le 20 février 2018

Judgment rendered:
April 26, 2018

Jugement rendu :
le 26 avril 2018

Reasons for judgment by:
The Honourable Justice Larlee

Motifs de jugement :
l'honorable juge Larlee

Concurred in by:
The Honourable Justice Richard
The Honourable Justice Quigg

Souscrivent aux motifs :
l'honorable juge Richard
l'honorable juge Quigg

Counsel at hearing:

For the appellant:
Pierre R. Ouellette

Maurice F. Bourque, Q.C., appeared in person

THE COURT

The appeal is allowed. The decision of the Court of Queen's Bench sitting on appeal from a decision of the Assessment and Planning Appeal Board is set aside and the decision of the Board is restored. Costs of \$1,500 are ordered against the appellant Bourque in the Court of Queen's Bench and \$1,500 against him as respondent on appeal.

Avocats à l'audience :

Pour l'appelant :
Pierre R. Ouellette

Maurice F. Bourque, c.r., a comparu en personne

LA COUR

L'appel est accueilli. La décision de la Cour du Banc de la Reine siégeant en appel d'une décision de la Commission d'appel en matière d'évaluation et d'urbanisme est annulée et la décision de la Commission rétablie. L'appelant Bourque est condamné aux dépens qui sont fixés à 1 500 \$ en Cour du Banc de la Reine et à 1 500 \$ en appel, en sa qualité d'intimé.

Le jugement de la Cour rendu par

LA JUGE LARLEE

[1] Il s'agit d'un appel interjeté par le directeur exécutif de l'évaluation contre une décision rendue par un juge de la Cour du Banc de la Reine qui, le 18 août 2017, a accueilli un appel d'une décision de la Commission d'appel en matière d'évaluation et d'urbanisme (par. 37(6) de la *Loi sur l'évaluation*, L.R.N.-B. 1973, ch. A-14). La valeur cotisée d'un condominium appartenant à Maurice F. Bourque était en cause. Le 15 septembre 2016, la Commission a rendu une décision dans laquelle la propriété de M. Bourque était évaluée à 186 200 \$ en date du 1^{er} janvier 2015. En appel, le juge de la Cour du Banc de la Reine a substitué sa propre décision à celle de la Commission et déterminé que la valeur cotisée devrait rester inchangée par rapport à ce qu'elle était le 1^{er} janvier 2014, soit 177 000 \$. La décision du juge de la Cour du Banc de la Reine est publiée à 2017 NBBR 158, [2017] A.N.-B. n° 215 (QL).

[2] Voici la chronologie des événements.

- Le 1^{er} janvier 2014, la propriété de M. Bourque est évaluée à 177 000 \$ aux fins de l'impôt foncier;
- En mars 2015, M. Bourque reçoit un avis indiquant que la valeur cotisée de sa propriété aux fins de l'année fiscale 2015 a été fixée à 209 700 \$;
- Le 20 mars 2015, M. Bourque demande une révision de cette évaluation;
- Le 14 mai 2015, M. Bourque reçoit une réponse indiquant que le directeur exécutif de l'évaluation a réexaminé l'évaluation et l'a ramenée à 191 200 \$ pour l'année fiscale 2015;

- Le 20 mai 2015, M. Bourque interjette appel de l'évaluation révisée du directeur exécutif devant la Commission d'appel en matière d'évaluation et d'urbanisme;
- La Commission entend l'appel de M. Bourque et rend, le 15 septembre 2016, une décision accueillant l'appel et ramenant l'évaluation à 186 200 \$;
- Au moyen d'un avis de requête déposé le 4 novembre 2016, M. Bourque interjette appel de la décision de la Commission devant la Cour du Banc de la Reine que l'art. 37 de la *Loi* habilite à entendre un appel sur toute question de droit (je souligne);
- L'appel est entendu le 6 février 2017 et des observations écrites sont déposées ultérieurement;
- Le 18 août 2017, le juge saisi de la requête annule la décision de la Commission et ordonne que la valeur cotisée de la propriété au 1^{er} janvier 2015 soit identique à ce qu'elle était au 1^{er} janvier 2014, soit 177 000 \$;
- Au moyen d'un avis d'appel déposé le 30 août 2017, le directeur exécutif interjette appel de la décision de la Cour du Banc de la Reine devant notre Cour.

[3] Le directeur exécutif a soulevé de nombreux moyens d'appel, mais il suffit d'en examiner un. Le fondement de la décision rendue par le juge saisi de la requête se trouve dans la partie dans laquelle il déclare que la décision de la Commission est le résultat d'une erreur manifeste et dominante au motif qu'il y a « absence complète de preuve justifiant l'augmentation de l'évaluation de la propriété de M. Bourque entre le 1^{er} janvier 2014 et le 1^{er} janvier 2015 » (par. 32). En toute déférence, ce n'est tout simplement pas le cas. Par conséquent, pour les motifs qui suivent, je serais d'avis d'annuler la décision du juge saisi de la requête.

[4] Les dispositions pertinentes de la *Loi* sont annexées à la présente décision.

[5] Il est incontestable que pour statuer sur l'appel interjeté par M. Bourque, le juge saisi de la requête devait appliquer la norme de contrôle de la raisonnable. Depuis la décision que la Cour suprême du Canada a rendue dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, il est clair qu'il y a lieu de déférer à la décision d'un tribunal qui appartient à un « régime administratif distinct et particulier dans le cadre duquel le décideur possède une expertise spéciale » et d'appliquer la norme de la raisonnable (par. 55). On trouve des exemples récents de l'application de cette norme de contrôle dans les arrêts suivants : *Barreau du Québec c. Québec (Procureure générale)*, 2017 CSC 56, [2017] A.C.S. n° 6 (QL), *O'Toole c. Barreau du Nouveau-Brunswick*, 2017 NBCA 56, [2017] A.N.-B. n° 342 (QL), motifs du juge Drapeau, juge en chef du Nouveau-Brunswick, et *Dykstra c. Éleveurs de bovins du Nouveau-Brunswick, corps constitué établi sous le régime de la Loi sur les produits naturels, L.N.-B. 1999, ch. N-1.2*, 2018 NBCA 5, [2018] A.N.-B. n° 6 (QL), par. 23, motifs de la juge Quigg.

[6] L'appel interjeté devant la Cour du Banc de la Reine n'a pas soulevé de question de droit distincte. En fait, il a été établi que la détermination de la « valeur réelle et exacte » d'une propriété était une question de fait. Dans l'affaire *Dubé c. Le directeur de l'évaluation*, 2007 NBCA 88, [2007] A.N.-B. n° 436 (QL), la Cour s'est exprimée en ces termes :

En l'espèce il n'y a aucune question de droit en jeu. La question soulevée est une question de fait : l'évaluation établie par le directeur dépassait-elle la valeur réelle et exacte de la propriété? En ce qui concerne la norme de contrôle applicable, les conclusions de fait ne peuvent être infirmées que s'il est établi que le tribunal de première instance a commis une « erreur manifeste et dominante » (*Housen c. Nikolaisen*, [2002] 2 R.C.S. 235, [2002] A.C.S. n° 31 (QL), 2002 CSC 33, au par. 10). [par. 4]

[7] Le rôle du juge saisi de la requête n'était pas de réexaminer la preuve et de substituer l'opinion qu'il en avait à celle de la Commission. Il lui incombait de déterminer « l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (par. 47 de l'arrêt *Dunsmuir*). Certes, la décision n'appartiendrait pas aux issues possibles acceptables si elle était le produit d'une erreur de fait manifeste et dominante. Cependant, il n'y avait aucune erreur de ce genre en l'espèce. Deux arguments très différents étaient présentés à la Commission. Le directeur exécutif avait produit une preuve concernant une évaluation qui révélait une certaine valeur obtenue au moyen de la technique de la parité utilisée pour établir la valeur marchande d'une propriété. Certes, les ventes sur lesquelles était fondée l'évaluation dataient quelque peu, mais il reste que, selon l'évaluateur, la propriété de M. Bourque valait 191 200 \$. La Commission n'a reçu aucune autre évaluation. Pour sa part, M. Bourque a présenté des éléments de preuve établissant qu'aucune amélioration n'avait été apportée à la propriété au cours de l'année précédente ainsi qu'une preuve d'expert au sujet de la valeur générale des propriétés du voisinage et de l'ensemble de la communauté par rapport à leur valeur d'évaluation. La Commission a pris cette preuve en considération et semble effectivement s'en être servie dans une certaine mesure pour réduire l'évaluation de M. Bourque afin de refléter la situation globalement négative du marché. En fin de compte, cependant, la Commission a essentiellement accepté la méthode fondée sur la valeur marchande et l'opinion de l'évaluateur pour arriver à sa conclusion.

[8] Le juge saisi de la requête a conclu que la Commission avait commis une erreur manifeste et dominante parce que, selon lui, il n'existait absolument aucun élément de preuve justifiant l'augmentation de la valeur cotisée de la propriété de M. Bourque. Il a tiré cette conclusion au motif qu'aucune amélioration n'avait été apportée à la propriété et parce que, selon lui, il était tenu d'utiliser comme point de départ la valeur cotisée pour l'année 2014. C'est faux. La valeur cotisée de 2014 n'était pas une évaluation. Une évaluation a été effectuée afin de déterminer la valeur pour l'année 2015 et, même si les ventes sur lesquelles elle était fondée pouvaient être assez anciennes, on ne peut pas dire que la Commission ne disposait d'aucune preuve. Le fait que les ventes dataient quelque

peu pourrait entrer en ligne de compte dans le poids que la Commission accorderait à l'évaluation, mais c'est à cette dernière, et non au juge saisi de la requête, qu'il appartenait d'apprécier la preuve.

[9] En résumé, la Commission n'a pas commis d'erreur manifeste et dominante susceptible de compromettre le caractère raisonnable de sa décision. La Commission a examiné la documentation, entendu les témoins et évalué la preuve. La conclusion tirée par la Commission était étayée et appartenait aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit. Par conséquent, rien dans le dossier soumis à la Cour du Banc de la Reine ne justifiait son intervention en appel.

[10] Je suis d'avis d'accueillir l'appel, d'annuler la décision de la Cour du Banc de la Reine et de rétablir l'évaluation arrêtée par la Commission. Je condamnerais l'intimé à verser à l'appelant des dépens de 3 000 \$, à raison de 1 500 \$ en Cour du Banc de la Reine, devant laquelle le directeur exécutif de l'évaluation aurait dû obtenir gain de cause, et de 1 500 \$ en Cour d'appel où il a obtenu gain de cause.

English version of the judgment of the Court delivered by

LARLEE, J.A.

[1] This is an appeal by the Executive Director of Assessment from a decision of a judge of the Court of Queen's Bench, who, on August 18, 2017, allowed an appeal from a decision of the Assessment and Planning Appeal Board (s. 37(6) of the *Assessment Act*, R.S.N.B. 1973, c. A-14). The matter involved the assessed value of a condominium owned by Maurice F. Bourque. The Board rendered a decision on September 15, 2016, in which Mr. Bourque's property was assessed at \$186,200 as of January 1, 2015. On appeal, the judge of the Court of Queen's Bench substituted his own decision for that of the Board and held the assessed value should remain unchanged from what it had been on January 1, 2014, which was \$177,000. The decision of the Court of Queen's Bench judge is reported at 2017 NBQB 158, [2017] N.B.J. No. 215 (QL).

[2] Here is the chronology of events:

- On January 1, 2014, Mr. Bourque's property was assessed for property tax purposes at \$177,000;
- In March 2015, Mr. Bourque received a notice indicating the assessment of his property for the 2015 taxation year had been set at \$209,700;
- On March 20, 2015, Mr. Bourque requested a review of this assessment;
- On May 14, 2015, Mr. Bourque received a reply indicating the Executive Director of Assessment had reconsidered the assessment and varied it to \$191,200 for the 2015 taxation year;
- On May 20, 2015, Mr. Bourque appealed the Executive Director's revised assessment to the Assessment and Planning Appeal Board;

- The Board heard Mr. Bourque’s appeal and, on September 15, 2016, issued a decision allowing the appeal and reducing the assessment to \$186,200;
- By Notice of Application filed November 4, 2016, Mr. Bourque appealed the Board’s decision to the Court of Queen’s Bench, to which s. 37 of the *Act* confers jurisdiction to hear an appeal on any question of law (emphasis added);
- The appeal was heard on February 6, 2017, and post-hearing written submissions were subsequently filed;
- On August 18, 2017, the application judge set aside the decision of the Board and ordered that the assessed value of the property would be the same on January 1, 2015, as it was on January 1, 2014: \$177,000;
- By Notice of Appeal filed August 30, 2017, the Executive Director appealed the decision of the Court of Queen’s Bench judge to this Court.

[3] The Executive Director raised numerous grounds of appeal, but it is only necessary to address one. The foundation of the application judge’s decision is contained in that part of his decision in which he states the Board’s decision was the result of a palpable and overriding error because there was “absolutely no evidence to justify the increase in the assessment of Mr. Bourque’s property between January 1, 2014, and January 1, 2015” (para. 32). With respect, this is simply not so. Thus, for the reasons set out below, I am of the view the decision of the application judge must be set aside.

[4] The pertinent sections of the *Act* are appended to this decision.

[5] It is beyond dispute that, in determining Mr. Bourque’s appeal, the application judge had to apply the reasonableness standard of review. Since the Supreme Court of Canada’s decision in *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R.

190, it is clear that the decision of a tribunal that is part of a “discrete and special administrative regime in which the decision maker has special expertise” will attract deference and the reasonableness test applies (para. 55). Recent applications of this standard of review are found in: *Barreau du Québec v. Québec (Attorney General)*, 2017 SCC 56, [2017] S.C.J. No. 56 (QL), *O’Toole v. Law Society of New Brunswick*, 2017 NBCA 56, [2017] N.B.J. No. 342 (QL), per Drapeau C.J.N.B. and *Dykstra v. New Brunswick Cattle Producers, a body corporate under the Natural Products Act, S.N.B. 1999, c. N-1.2*, 2018 NBCA 5, [2018] N.B.J. No. 6 (QL), para. 23, per Quigg J.A.

[6] The appeal to the Court of Queen’s Bench did not raise a discrete question of law. In fact the determination of the “real and true value” of a property has been held to be a question of fact. In *Dubé v. Executive Director of Assessment*, 2007 NBCA 88, [2007] N.B.J. No. 436 (QL), the Court puts it this way:

The present case does not in any way raise a question of law. The question raised is one of fact: does the assessed value determined by the Director exceed the real and true value of the property? Under the applicable standard of review, findings of fact are not to be reversed unless it can be established that the court below made a “palpable and overriding error” (*Housen v. Nikolaisen*, [2002] 2 S.C.R. 235, [2002] S.C.J. No. 31 (QL), 2002 SCC 33, at para. 10).
[para. 4]

[7] The role of the application judge was not to review the evidence afresh and substitute his view of the evidence for that of the Board. What the application judge had to do was decide “whether the decision falls within a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law” (para. 47 of *Dunsmuir*). Admittedly, the decision would not fall within such a range if it were the product of a palpable and overriding error of fact. However, there was no such error. The Board was faced with two quite different arguments. The Director presented evidence of an appraisal that revealed a certain value based on the direct comparison approach to the establishment of a property’s market value. Admittedly, the sales upon which the appraisal was based were somewhat dated, but it remains that, in the opinion of the

appraiser, the value of Mr. Bourque's property was \$191,200. The Board did not receive any other appraisals. Instead, Mr. Bourque led evidence to establish no improvements had been made to the property in the preceding year as well as expert evidence on the overall value of properties in the neighbourhood and in the entire community compared to their assessed value. The Board considered this and, in fact appears to have made some use of it in reducing Mr. Bourque's assessment to reflect the overall negative market. But, in the end, the Board essentially accepted the market value approach and the opinion of the appraiser in arriving at its conclusion.

[8] The application judge found the Board committed a palpable and overriding error because, according to him there was a total absence of evidence justifying the increase to the assessed value of Mr. Bourque's property. He came to this conclusion because there had been no improvement to the property and because, according to him, he was bound to use the assessed value as of 2014 as the starting point. This is wrong. The 2014 assessed value was not an appraisal. There was an appraisal to establish the value as of 2015 and, even though it may have relied on dated sales, it cannot be said there was a total absence of evidence before the Board. The fact that the sales were dated would go to the weight the Board might give the appraisal, but the weighing of the evidence was a matter for the Board, not for the application judge.

[9] In sum, the Board did not make a palpable and overriding error that could affect the reasonableness of its decision. The Board examined the documentation, heard the witnesses and assessed the evidence. There was evidence to support the Board's conclusion, and the conclusion fell within a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law. Therefore, there was nothing in the record before the Court of Queen's Bench to justify its intervention on appeal.

[10] I would allow the appeal, set aside the decision of the Court of Queen's Bench and restore the assessment established by the Board. I would award costs of \$3,000 to the appellant payable by the respondent, \$1,500 in the Court of Queen's Bench

where the Executive Director of Assessment should have been successful and \$1,500 on appeal where he has been successful.

APPENDIX A / ANNEXE A

15 Notwithstanding any other public or private Act or any tax agreement, but subject to sections 15.1, 15.11, 15.2, 15.3, 15.4, 15.5, 15.6, 16, 17 and 17.1, all real property shall be assessed at its real and true value as of January 1 of the year for which the assessment is made.

37(1) An appeal lies to a judge of The Court of Queen's Bench of New Brunswick from an order, ruling or decision of the Board on any question of law.

37(2) An appeal under subsection (1) shall be made by Notice of Application which shall be served by the party appealing, in accordance with the Rules of Court, on the Board and on the other parties within 60 days of the mailing of the Board's decision under subsection 14(2) of the *Assessment and Planning Appeal Board Act*.

37(3) Upon service under subsection (2), the Board shall deliver to the clerk of The Court of Queen's Bench of New Brunswick for the judicial district in which the appeal is to be heard the record referred to in section 33 and a copy of the order, ruling or decision of the Board.

37(4) The appeal shall be heard and determined upon the evidence and proceedings before the Board as contained in the record referred to in section 33.

15 Nonobstant toute autre loi d'intérêt général ou privé ou toute convention fiscale, mais sous réserve des articles 15.1, 15.11, 15.2, 15.3, 15.4, 15.5, 15.6, 16, 17 et 17.1, tous les biens réels sont évalués à leur valeur réelle et exacte au 1^{er} janvier de l'année pour laquelle l'évaluation est faite.

37(1) Un appel peut être interjeté devant la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick de toute ordonnance ou décision de la Commission sur toute question de droit.

37(2) Un appel visé au paragraphe (1) doit être interjeté par avis de requête signifié par l'appelant, conformément aux Règles de procédure, à la Commission et aux autres parties dans les soixante jours de l'envoi par la poste de la décision de la Commission en vertu du paragraphe 14(2) de la *Loi sur la Commission d'appel en matière d'évaluation et d'urbanisme*.

37(3) Après avoir reçu signification de l'avis de requête en vertu du paragraphe (2), la Commission doit remettre au greffier de la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick pour la circonscription judiciaire dans laquelle l'appel doit être entendu, le dossier visé à l'article 33 ainsi qu'une copie de l'ordonnance ou de la décision de la Commission.

37(4) L'appel doit être entendu et jugé sur la base des témoignages fournis et des procédures suivies devant la Commission tels qu'ils figurent au dossier visé à l'article 33.

37(5) An appeal under subsection (1) stays the application of the order, ruling or decision in respect of which the appeal is made.

37(6) After hearing the appeal, the judge may allow the appeal and set aside the order, ruling or decision or may dismiss the appeal or substitute his own ruling, order or decision for that of the Board.

37(7) To the extent that they are not inconsistent with the provisions of this section, the Rules of Court apply in respect of an appeal made under subsection (1).

37(8) There shall be an appeal from a decision of the judge to the Court of Appeal and the rules governing appeals to that Court from a decision of The Court of Queen's Bench of New Brunswick apply to appeals under this subsection.

37(5) Un appel interjeté en vertu du paragraphe (1) suspend l'application de l'ordonnance ou de la décision qui en fait l'objet.

37(6) Après avoir entendu l'appel, le juge peut l'accueillir et annuler l'ordonnance ou la décision; il peut également rejeter l'appel ou substituer sa propre ordonnance ou décision à celle de la Commission.

37(7) Dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec les dispositions du présent article, les Règles de procédure s'appliquent à l'égard d'un appel interjeté en vertu du paragraphe (1).

37(8) Un appel de la décision du juge peut être interjeté devant la Cour d'appel et les règles régissant les appels formés devant cette cour contre une décision de la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick s'appliquent aux appels en vertu du présent paragraphe.