

Le processus d'appel en matière d'évaluation foncière au Nouveau-Brunswick : niveler les chances

Le 28 février 2008



Ombudsman



**NEW BRUNSWICK
NOUVEAU-BRUNSWICK**

Rapport

Le processus d'appel en matière d'évaluation foncière au Nouveau-Brunswick : niveler les chances

Février 2008

Introduction

Depuis quelques années maintenant, le Bureau de l'ombudsman a reçu plusieurs plaintes relativement au processus d'évaluation foncière des propriétés résidentielles au Nouveau-Brunswick. Le mécontentement qui sévit chez les propriétaires résidentiels payeurs d'impôts fonciers dans la province est alimenté par l'existence de politiques d'imposition fiscales apparemment injustes. En plus du sentiment de frustration résultant d'un manque de transparence entourant le processus d'appel en matière d'évaluation foncière, les propriétaires fonciers se plaignent depuis longtemps des augmentations soudaines et substantielles de leur évaluation foncière. Ils se plaignent par ailleurs de ce qu'ils considèrent être l'exercice du pouvoir arbitraire des évaluateurs qui font usage de méthodes complexes et de dispositions législatives ainsi que de politiques qui offrent peu en matière de divulgation de preuves.

Pour les fins de ce rapport, notre examen du « processus d'appel en matière d'évaluation foncière » se limitera aux propriétés résidentielles.

Aperçu de la plainte

Un bon nombre des plaintes déposées à notre bureau ont porté sur ce que les propriétaires fonciers considèrent être un processus d'appel injuste et pénible. Comme nous l'avons constaté dans le cadre de la présente enquête, les propriétaires fonciers qui portent en appel l'évaluation foncière de leur propriété sont désavantagés. Ils font face à un niveau imposant de dissimulation et l'absence d'information fournie quant à la détermination de la « valeur réelle et exacte » de leur propriété s'avère être une expérience inutilement frustrante. Ainsi, les propriétaires résidentiels ne sont pas seulement désavantagés en raison du fait qu'ils ne sont pas entièrement au courant de la preuve que possède les Services d'évaluation; ils doivent également établir que l'évaluation de leur propriété est erronée. Le fardeau d'établir que les conclusions tirées par rapport aux évaluations sont correctes ne repose pas sur les Services d'évaluation.

De plus, au fil du temps, un nombre de communautés se sont plaint du fait que les propriétaires fonciers de leur région ont été injustement désavantagés par suite de la hausse considérable de leur évaluation. En notre opinion, le meilleur moyen pour transiger avec de telles situations est de souligner le droit qu'ont les propriétaires fonciers de porter leur évaluation foncière en appel et de veiller à ce que Services Nouveau-Brunswick entreprennent les changements nécessaires au processus d'appel afin de le rendre plus juste, efficace, opportun et transparent. Nous croyons qu'un processus

d'appel renouvelé et amélioré est le meilleur moyen d'assurer que toutes les régions de la provinces soient traitées équitablement.

Dans le cadre de notre enquête, nous nous sommes penchés sur trois composantes principales des plaintes, notamment (1) le niveau de divulgation fourni aux propriétaires résidentiels lors d'un renvoi et d'un appel, (2) le fardeau qui pèse sur les propriétaires qui se prévalent du processus d'appel et qui doivent fournir la majorité de l'information requise pour un appel efficace et (3) la question à savoir si l'ensemble du processus d'appel est juste et équitable.

Nous désirons transmettre notre gratitude aux employés du gouvernement qui ont accepté de participer à cette enquête et de nous offrir leur aide.

Nous sommes d'avis que les changements proposés dans ce rapport relativement au processus d'appel permettront aux fonctionnaires de servir les citoyen(ne)s du Nouveau-Brunswick avec plus d'efficacité et veiller à ce que le mécanisme d'évaluation foncière ainsi que le processus d'appel demeure crédible aux yeux des contribuables.

Contexte

Les Services d'évaluation, dont le bureau relève de Services Nouveau-Brunswick, ont la responsabilité de classer et d'évaluer à leur valeur réelle et exacte les propriétés situées au Nouveau-Brunswick. Cette valeur est indiquée sur la facture d'impôt foncier qui est acheminée aux propriétaires résidentiels le 1^{er} mars de chaque année. Dans le cas des propriétés résidentielles, l'expression « valeur réelle et exacte » est essentiellement synonyme de « valeur marchande ». Cette valeur est établie par des évaluateurs professionnels qui effectuent une série de calculs complexes.

À tous les quinze ans, une réinspection d'ensemble est effectuée à l'égard des propriétés résidentielles au Nouveau-Brunswick. Selon les cadres de Services Nouveau-Brunswick, une réinspection d'ensemble ne peut être effectuée à chaque année, mais les évaluateurs provinciaux maintiennent néanmoins une marge moyenne de précision qui se situe entre 93% et 95% de la valeur marchande des propriétés résidentielles. Ces cadres font également remarquer que cette marge s'inscrit dans celle acceptée par la *International Association of Assessing Officers* (IAAO).

Les facteurs dont on tient compte lors de l'évaluation d'une propriété résidentielle peuvent varier d'une année à l'autre, notamment en ce qui concerne les tendances associées à la vente de propriétés similaires. Toutes les propriétés sont évaluées en fonction de la méthode de « l'évaluation en masse », c'est-à-dire en faisant l'usage d'opérations et de comparaisons compliquées. Par contre, chaque propriété résidentielle est considérée comme faisant l'objet d'une évaluation individuelle. Les résultats sont cumulés et remis au Ministère des finances qui veille à établir les taux d'imposition applicables aux évaluations. Toutefois, seule l'évaluation foncière d'une propriété peut faire l'objet d'un appel. Alors que le taux d'imposition est un facteur important dans la

détermination de l'impôt foncier à payer, le propriétaire foncier ne peut avoir d'impact sur le taux d'imposition laissant ainsi, en son opinion, l'évaluation comme chiffre clé.

On retrouve sur la facture d'impôts fonciers ou « l'avis d'évaluation foncière » de l'information de base telle la description et l'emplacement de la propriété, le montant de l'évaluation ainsi que les détails relatifs aux impôts à payer. D'autres éléments d'information peuvent par la suite être divulgués de façon « informelle » au propriétaire foncier avant ou une fois le processus d'appel enclenché. Ce processus offre également à l'évaluateur l'opportunité de prendre en considération des renseignements pertinents et jusqu'à ce moment inconnus, ce qui peut résulter en une réduction de l'évaluation de la propriété. Néanmoins, une fois l'évaluation émise (aussi dite « frappée »), aucun changement ne peut être apporté à l'avis d'évaluation foncière à moins qu'il le soit par un acte formel émis à un moment donné pendant le processus d'appel.

Observations concernant le processus d'appel

La contestation de l'évaluation foncière d'une propriété se fait dans le cadre d'un processus formel qui comprend deux étapes. Le processus d'appel est enclenché par le dépôt de l'avis de renvoi qui est fourni avec l'avis d'évaluation foncière (les « impôts fonciers »). L'avis de renvoi doit être déposé avant la date limite de droit d'appel qui apparaît sur l'avis d'évaluation foncière.

Toutefois, un désaccord relatif à l'évaluation foncière d'une propriété est ordinairement traité de façon informelle et ce, avant ou par suite du dépôt de l'avis de renvoi. Le propriétaire foncier est invité à prendre contact avec l'évaluateur et à le rencontrer informellement afin d'obtenir plus d'information concernant les données qui ont mené à déterminer la valeur de la propriété. L'explication qui s'ensuit est souvent tout ce qui est nécessaire.

Dans la mesure où le propriétaire foncier et l'évaluateur ne peuvent s'entendre sur la valeur de la propriété résidentielle, ce dernier procède à l'étape du processus formel du renvoi. Une fois l'avis de renvoi déposé, le propriétaire et les Services d'évaluation doivent remplir certaines obligations liées à la contestation de la valeur établie. Cependant, le processus de renvoi ne prévoit qu'une divulgation minimale en ce qui a trait aux outils d'évaluation, à l'information portant sur le marché ou d'autres éléments pertinents qui pourraient être connus afin de pouvoir contester les conclusions des Services d'évaluation. Pour leur part, on s'attend à ce que les propriétaires fonciers divulguent toute l'information pertinente et qu'ils permettent à l'évaluateur d'inspecter la propriété si une telle requête est faite conformément à la *Loi sur l'évaluation*. Un refus concernant cette requête peut résulter en un rejet de l'appel. Il convient également de noter qu'une fois l'avis de renvoi déposé par le propriétaire résidentiel, les Services d'évaluation passent d'une évaluation en masse à un mécanisme d'évaluation individuelle. Ce premier niveau du processus d'appel formel se termine lorsque l'évaluateur fait parvenir un avis au propriétaire foncier par lequel il avise ce dernier que l'évaluation foncière originale est confirmée ou modifiée. Cet avis comprend par ailleurs de l'information sur les mesures à prendre pour porter la décision de l'évaluateur en

appel. Une copie de l'avis est également envoyée aux municipalités qui peuvent également en faire appel.

La seconde étape du processus d'appel est beaucoup plus formelle. Le propriétaire foncier et les Services d'évaluation maintiennent des positions opposées et conflictuelles à ce stade et un tiers, la Commission d'appel en matière d'évaluation et d'urbanisme, est convoquée pour revoir le bien-fondé de la « valeur réelle et exacte » de la propriété.

Les membres de la Commission d'appel se fondent sur les éléments de preuve présentés par les deux parties afin de rendre leur décision. Contrairement aux procédures civiles ou pénales, très peu d'information est échangée entre le propriétaire foncier et les Services d'évaluation avant l'audience devant la Commission d'appel. Il n'y a que dans les cas impliquant les propriétés commerciales ou industrielles pour lesquels la Commission d'appel va exiger que les parties échangent préalablement les documents qui seront soumis au moment de l'audience.

Or, un écart existe entre les pratiques informelles des Services d'évaluation visant à fournir de l'information à l'appelant / propriétaire foncier et ce qui est requis en vertu de la loi. Il est de pratique habituelle que les Services d'évaluation fournissent, de façon informelle, de l'information supplémentaire, telle les « ventes de propriétés comparables ». Ces documents consistent en de l'information détaillée sur la vente de propriétés semblables au sein du quartier résidentiel ou d'un quartier résidentiel semblable. Plus précisément, les ventes de propriétés comparables sont des propriétés semblables (ou « comparables ») à la propriété visée en ce qui a trait à la dimension, l'âge, l'emplacement, la condition, les aménagements et le style, qui ont récemment fait l'objet d'une transaction de vente entre un acheteur et un vendeur indépendants l'un de l'autre et qui négocient sur un pied d'égalité. Les ventes de propriétés comparables peuvent inclure de l'information sur des transactions privées, le nom des acheteurs et vendeurs ainsi que des détails pertinents à la détermination de la valeur d'une propriété.

Cependant, puisque l'information contenue dans ces ventes de propriétés comparables peut également contenir des renseignements personnels sur d'autres propriétaires fonciers, elle est tenue comme privée de par l'effet de la loi et n'est pas sujette à la divulgation publique. La divulgation n'est permise que dans des circonstances exceptionnelles. Les restrictions à l'égard de la divulgation de ces renseignements se retrouvent dans la *Loi sur l'enregistrement*, la *Loi sur l'enregistrement foncier* et la *Loi sur l'évaluation*. Néanmoins, l'information peut être divulguée aux membres de la Commission d'appel et au propriétaire foncier au moment de l'audience afin d'établir de quelle façon a été effectuée l'évaluation de la propriété. La Commission d'appel peut utiliser cette information pour interroger les Services d'évaluation relativement aux méthodes utilisées pour obtenir la valeur de la propriété qui est contestée. Finalement, les Services d'évaluation acceptent habituellement de faire parvenir une copie des éléments d'information additionnels (autres que les ventes de propriétés comparables) quelques jours avant la tenue de l'audience afin que le propriétaire foncier ait l'opportunité de l'examiner.

Pendant l'audience, les membres de la Commission d'appel vont ordinairement donner la chance aux propriétaires fonciers d'examiner les éléments de preuve qui n'ont pas été divulgués auparavant. La Commission d'appel prend normalement les démarches nécessaires afin d'assurer que les propriétaires comprennent la signification et l'impact possible des documents soumis par les Services d'évaluation. Un ajournement de l'audience peut être accordé sur demande. L'audience reprend une fois que le propriétaire foncier a eu la chance d'examiner les ventes de propriétés comparables ou toute autre information pertinente divulguée par les Services d'évaluation au moment de l'audience initiale.

Le problème est que ces actions prises par les Services d'évaluation et la Commission d'appel au cours des audiences d'appel résultent de la bonne foi et de procédures discrétionnaires. Elles ne résultent pas d'obligations prévues par la loi et il ne peut être dit que les propriétaires fonciers sont garantis d'en bénéficier.

Enfin, la *Loi sur l'évaluation* prévoit que lorsqu'une décision de la Commission d'appel en matière d'évaluation et d'urbanisme donne lieu à une interprétation ou application erronée de la loi ou d'un règlement applicable, cette décision peut être portée en appel devant la Cour du Banc de la Reine.

Constatations et recommandations

Le gouvernement doit être redevable aux membres du public. Le processus d'appel en matière d'évaluation foncière doit être juste et crédible. Pour que le processus d'appel soit perçu comme légitime aux yeux des contribuables, les méthodes ainsi que l'information utilisées lors de l'évaluation foncière des propriétés résidentielles devraient être disponibles aux propriétaires fonciers. En notre opinion, un nombre d'amendements législatifs sont nécessaires afin de parvenir à l'équité administrative au cours du processus d'appel.

Divulgation

La *Loi sur l'enregistrement foncier*, la *Loi sur l'enregistrement* du Nouveau-Brunswick ainsi que certains règlements empêchent les Services d'évaluation de divulguer les ventes de propriétés comparables en raison du fait que plusieurs continuent de considérer le prix de vente d'une propriété comme de l'information privée. Il est évident que les autorités provinciales sont très prudentes lorsqu'il s'agit des ventes de propriétés comparables dans le cadre du processus d'appel. Or, les Services d'évaluation se fondent principalement sur ces ventes de propriétés comparables pour démontrer que l'évaluation foncière d'une propriété est correcte. Les restrictions relatives aux ventes de propriétés comparables ont également un impact sur le travail de la Commission d'appel dans la mesure où ses membres hésitent à publier des décisions qui pourraient indirectement divulguer une partie ou la totalité des ventes de propriétés comparables.

Les propriétaires fonciers vont à l'occasion demander à ce que l'information relative aux ventes de propriétés comparables soit divulguée conformément à la *Loi sur le droit à l'information*. Toutefois, en pratique, la grande majorité de l'information fournie dans les ventes de propriétés comparables (l'identité des acheteurs et des vendeurs précédents et les sommes payées pour la propriété) ne sera pas divulguée. Cet argument est également accepté par les tribunaux. Par conséquent, l'impact de la *Loi sur le droit à l'information* souligne de plus bel la position précaire et inacceptable dans laquelle se trouvent les propriétaires fonciers tentant d'obtenir de l'information cruciale concernant la procédure d'évaluation. Nous concluons que l'équilibre qui existe entre le droit des propriétaires fonciers à une audience juste et la protection des renseignements personnels des autres propriétaires fonciers doit être réexaminé afin de permettre un niveau plus efficace de divulgation.

- **Il est recommandé que les lois et le règlement existants soient amendés et que les Services d'évaluation soient tenus de fournir au propriétaire foncier résidentiel toute l'information qu'ils ont l'intention de déposer à l'audience de la Commission d'appel dans un délai de quinze (15) jours à compter du moment où l'audience est fixée par la Commission.**
- **Compte tenu qu'actuellement, plusieurs des renseignements sont déjà disponibles aux membres du public, il est recommandé que des amendements législatifs soient promulgués afin de permettre la divulgation d'information pertinente apparaissant dans les ventes de propriétés comparables.**

Fardeau de la preuve déraisonnable imposé aux propriétaires fonciers

Le paragraphe 32(5) de la *Loi sur l'évaluation* impose au propriétaire le fardeau de démontrer que l'évaluation foncière excède la valeur réelle et exacte de sa propriété. Ce changement a été apporté en 1984 afin d'éliminer le nombre d'appel déposé devant la Commission d'appel. Il a contribué à l'élimination des appels frivoles et, selon les Services d'évaluation, « dessert mieux les contribuables » en permettant aux évaluateurs de consacrer plus d'efforts au maintien d'un niveau d'évaluation qui soit juste et équitable. Les appels frivoles ne servent aucun objectif légitime.

Nonobstant ces considérations, il existe également de nombreuses raisons pour lesquelles les Services d'évaluation devraient porter la charge de défendre leur évaluation, incluant l'évaluation foncière d'une propriété en raison du fait que cette dernière affecte la propriété, sans égard aux propriétaires futurs, mais également les intérêts individuels du propriétaire foncier actuel, notamment ceux reliés à l'imposition. Nous sommes d'avis qu'une solution existe et qui permettrait l'établissement d'un système plus juste sans pour autant conduire à une accumulation des plaintes. Cette solution exigerait certains changements à la loi et au règlement actuels mais, en notre opinion, éduquerait les propriétaires fonciers sur le processus de l'évaluation foncière. Afin de prévenir les plaintes frivoles toutefois, les propriétaires fonciers résidentiels auraient à identifier en termes simples et clairs les raisons pour lesquels ils font appel de la décision.

- **Il est recommandé que le fardeau de démontrer l'exactitude de l'évaluation foncière soit placé uniquement sur les Services d'évaluation. En initiant leur appel, les propriétaires fonciers résidentiels auraient à établir en termes simples les raisons motivant leur appel.**

Publication des décisions de la Commission d'appel

Un autre volet du processus d'appel actuel consiste en ce que les décisions de la Commission d'appel, qui entraînent des obligations légales, ne sont pas publiées. Il est entendu que les tribunaux administratifs tels la Commission d'appel ne sont pas liés par leurs décisions antérieures. Toutefois, la nature des problèmes qui sont adressés par la Commission et les questions qui sont tranchées par cette dernière servent à *éduquer* et à *informer* ceux et celles qui sont soumis aux lois provinciales et dont les intérêts peuvent être affectés par leur application.

Plus encore, le fait que les Services d'évaluation reçoivent une copie de toutes les décisions rendues par la Commission d'appel en matière d'évaluation foncière crée un système inéquitable et indéfendable. Il n'existe aucune autre raison que la protection des ventes de propriétés comparables pour justifier ces limites. Il est vrai que les ventes de propriétés comparables peuvent être mentionnées ou détaillées dans les décisions de la Commission d'appel. Mais, en notre opinion, cela ne l'emporte pas sur les intérêts que partagent tous les membres du public au Nouveau-Brunswick de jouir d'un système d'évaluation foncière et d'appel transparent. La question de la protection des renseignements personnels peut être adressée de nombreuses façons par la Commission d'appel, notamment en renvoyant à de l'information générale au lieu de l'information spécifique qui pourrait divulguer l'identité et de l'information personnelle sur un autre propriétaire foncier, telle que contenue dans les ventes de propriétés comparables. Elle peut également être traitée par la publication de sommaires des décisions au lieu d'une publication intégrale.

La publication des décisions de la Commission d'appel n'est pas une nouveauté au Nouveau-Brunswick. En fait, la Commission d'appel, qui agit également comme tribunal d'appel en matière d'urbanisme, doit, conformément au paragraphe 88(3) de la *Loi sur l'urbanisme*, veiller à ce que les décisions considérées importantes par le Ministre de l'Environnement soient annotées et publiées annuellement.

- **Il est recommandé que des sommaires des décisions de la Commission d'appel, en autant qu'elles se réfèrent à l'évaluation foncière des propriétés résidentielles, soient publiés annuellement et soient disponibles publiquement aux propriétaires fonciers.**

Les décisions de la Commission d'appel sont une partie importante du processus de l'évaluation foncière au Nouveau-Brunswick. Elles ont un impact sur les propriétaires fonciers eux-mêmes mais également sur la façon dont les Services d'évaluation vont procéder à des évaluations individuelles ou collectives subséquentes. En un mot, les

décisions de la Commission d'appel peuvent servir d'outils indispensables lorsque les propriétaires choisissent de contester l'évaluation foncière de leur propriété.

Conclusion

L'élément constant dans le cadre de notre révision du processus d'appel en matière d'évaluation foncière est qu'il y a un besoin réel de rétablir un équilibre proportionné entre le gouvernement et les propriétaires fonciers. Pour que les propriétaires fonciers puissent contester efficacement l'évaluation foncière de leur propriété, ils doivent avoir accès à l'information utilisée dans l'établissement de l'évaluation d'une propriété. En notre opinion, cela exige qu'un propriétaire foncier:

- soit au courant de la preuve soumise pour justifier le montant déterminé d'une évaluation;
- qu'il ait la possibilité de rétorquer d'une manière efficace;
- qu'il puisse bénéficier d'un échange d'information avant la tenue de l'audience devant la Commission d'appel; et
- qu'il revienne aux Services d'évaluation le fardeau d'établir que l'évaluation d'une propriété est correcte.

En somme, tous les efforts devraient être déployés par le gouvernement afin de s'assurer qu'une divulgation adéquate soit assurée. Cela permettrait le nivellement des chances ainsi que des rapports de force et veillerait à accroître la légitimité de la Commission d'appel en matière d'évaluation et d'urbanisme, du système d'évaluation foncière et, d'une façon plus globale, du processus gouvernemental comme tel. Dans le domaine de l'administration publique tout comme dans les autres, la transparence est la meilleure politique publique.