

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE QUÉBEC

N° : 200-17-034980-235

DATE : 5 mai 2025

SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE JACQUES BLANCHARD, j.c.s.

CONSTRUCTION GÉLY INC.

Demanderesse

c.

VILLE DE LÉVIS

Défenderesse

JUGEMENT

[1] Construction Gély inc. (Gély) se pourvoit en contrôle judiciaire contre la résolution CE-2023-10-66¹ (Résolution) adoptée le 28 novembre 2023 par Ville de Lévis (Lévis).

[2] Par cette Résolution, Lévis décide de ne pas conclure une entente relative à des travaux municipaux avec Gély pour son projet de développement *Terrasses Chaudière* envisagé à proximité de la prise d'eau potable de la Ville.

¹ Pièce P-49.1.

[3] Gély plaide que la Résolution est déraisonnable et doit être annulée, car (1) Lévis a toujours manifesté le souhait que le secteur soit développé malgré la proximité de sa prise d'eau potable, (2) Lévis n'a effectué aucune étude particularisée du projet, (3) la réglementation de Lévis permet le projet envisagé, (4) Lévis s'appuie sur le principe de précaution pour refuser le projet alors que l'application d'un tel principe ne peut se satisfaire d'hypothèse et, (5) bien que Lévis se dise sensible à sa prise d'eau, elle n'a pris aucune mesure pour en assurer la protection depuis 2013.

[4] Lévis n'est pas de cet avis, considérant plutôt avoir agi selon ce que dictait la situation et en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes.

Contexte

[5] Le 6 juillet 2013, une catastrophe survient au Lac-Mégantic, laquelle engendre, notamment, une contamination de la rivière Chaudière.

[6] Le 8 juillet 2013, Lévis ferme sa prise d'eau sise dans la rivière Chaudière pour une durée de 74 jours.

[7] Suivant cet évènement, le ministère de l'Environnement recommande à Lévis la mise en place d'un réseau lui permettant l'interconnexion entre ses différentes usines de production d'eau potable.

[8] Gély est propriétaire de plusieurs lots situés sur la route de la Rive, secteur Charny.

[9] Le site que veut développer Gély se situe en bordure de la rivière Chaudière (Site), à proximité de la prise d'eau potable sise dans ce cours d'eau qui alimente l'usine de production d'eau potable à Charny, laquelle dessert environ 58 000 personnes, soit près de 40 % de la population de Lévis.

[10] Il s'avère également que le Site est situé dans les aires de protections immédiates et intermédiaires de cette prise d'eau, laquelle, tout comme l'usine de production d'eau potable, est considérée comme une infrastructure essentielle par Lévis.

[11] En 2019, dans le cadre de son projet de programme triennal d'immobilisations – développement industriel, Lévis montre un intérêt afin d'acquérir de Gély le Site, mais à la suite d'une série d'études, la défenderesse conclut qu'il n'y a pas lieu d'aller de l'avant².

[12] En avril 2021, Lévis obtient un rapport d'analyse de vulnérabilité de sa prise d'eau potable sise dans la rivière Chaudière³.

² Pièce P-69.

³ Pièce P-55.

[13] Les rédacteurs de ce rapport indiquent, entre autres, ce qui suit :

- que l'affectation industrielle située directement à l'est de la prise d'eau semble présenter le plus haut potentiel de risque;
- que l'implantation d'entreprises susceptibles de rejeter des contaminants dans la rivière Chaudière à proximité des installations de prélèvements de l'eau doit être considérée comme présentant un risque important pour l'approvisionnement en eau;
- en cas d'incident, aucune intervention ne serait possible vu la rapidité à laquelle les contaminants rejoindraient les installations de la prise d'eau.

[14] On y fait également état que, lorsqu'un élément potentiellement polluant est situé à proximité d'une prise d'eau potable, le temps de réaction est quasi inexistant en cas de contamination.

[15] Au mois de mai 2021, Gély dépose auprès du Bureau de projets de Lévis, un projet pour un développement industriel.

[16] Lévis démontre un intérêt à planifier et soutenir la réalisation du projet de Gély et procède à l'ouverture d'un dossier à son Bureau de projets.

[17] Entre les mois de juillet 2021 et mars 2022, les interventions et processus auprès du Bureau de projets chimement et des représentants des diverses unités administratives de Lévis sont mis à partie.

[18] Tout au long de cette période, et même par la suite, la demanderesse sait que la protection de la prise d'eau potable est un enjeu pour la défenderesse.

[19] Le 26 janvier 2022, la Direction de l'environnement de Lévis fait connaître sa position à la Direction de l'urbanisme concernant la demande de Gély de réviser le statut des cours d'eau dans son projet et recommande de maintenir le Site dans son état naturel et d'y interdire tout développement industriel et commercial⁴ :

(...) La direction de l'urbanisme a fait l'analyse des usages industriels possibles qui ne mettraient pas à risque la prise d'eau potable. Or, il est très difficile, voire impossible, d'autoriser un usage industriel qui garantirait la protection intégrale de la prise d'eau qui dessert environ 58 000 personnes. Devant cette impasse et dans le but exprimé de protéger la prise d'eau potable, le service de mise en valeur des écosystèmes recommande que la ville mette en place des mesures pour maintenir le secteur naturel et y interdire tout développement industriel et commercial, peu importe la nature, dans une zone définie par l'aire de protection immédiate et intermédiaire. Les actions rapides et concertées avec toutes les directions devraient être prises à cet effet.

⁴ Pièce P-60.

[20] Malgré cette position, la Direction générale adjointe de Lévis donne instruction à la Direction de l'urbanisme et au Bureau de projets Lévis d'examiner à nouveau le dossier et de continuer les démarches afin de documenter si certains usages pourraient offrir des conditions viables en termes de protection environnementale⁵.

[21] Le 28 mars 2022, la conseillère en environnement à la Direction de l'environnement, madame Éline Boutin, fait une présentation⁶ à la Direction générale de Lévis. L'objectif est de l'informer des risques de développer le Site situé à proximité de la prise d'eau potable, de présenter les résultats de son analyse des usages possibles⁷ et de formuler des recommandations.

[22] Sur ce dernier point, madame Boutin indique qu'en considérant la faible capacité de Lévis de contrôler les risques d'incidents⁸, elle recommande, pour l'heure, de ne pas aller de l'avant avec le projet de Gély, d'élaborer des plans de protection des sources d'eau potable et de réglementer afin de limiter les activités susceptibles d'avoir un impact sur la prise d'eau potable⁹.

[23] Le 6 avril 2022, le chef de la division de la gestion des risques de Lévis fait parvenir à monsieur Jean-François Couture-Poulin, conseiller en sécurité civile, un courriel lui demandant de fournir rapidement un avis contenant « des arguments en sécurité civile ayant un grand impact et qui pourraient être en défaveur au projet dans le but de protéger cette prise d'eau »¹⁰.

[24] Le 13 avril 2022, madame Boutin réalise une deuxième présentation¹¹, cette fois-ci auprès du Comité de suivi du Bureau de projets de Lévis et elle recommande de garder le Site à l'état naturel¹².

[25] Suivant cette présentation et l'analyse de la situation, le Comité de suivi du Bureau de projets de Lévis¹³ décide d'interrompre la planification du projet de développement visant la signature d'un protocole d'entente afin de permettre la

⁵ Pièce P-62.

⁶ Pièce P-57.

⁷ Travail de plusieurs mois et madame Boutin a notamment consulté monsieur Jean-François Couture-Poulin, conseiller en sécurité civile pour alimenter le contenu de sa présentation.

⁸ Aucun contrôle sur l'entretien des équipements des industries, difficulté de contrôler les usages, le temps d'intervention pratiquement nul en cas d'incident et la grande vitesse de propagation d'un contaminant en milieu hydrique.

⁹ Paragraphe 23 de sa déclaration sous serment.

¹⁰ Pièce P-54.

¹¹ Pièce P-59.

¹² Les recommandations de madame Isabelle Linteau, ingénieure, chef de service du traitement des eaux, responsable de la division eau potable et de la division assainissement des eaux usées à Lévis et de monsieur Jean-François Couture-Poulin, sont jointes à la présentation préparée par madame Éline Boutin.

¹³ Ce comité est composé notamment d'élus municipaux.

réalisation du projet industriel de Gély, puisque l'interconnexion n'est pas terminée, et vu la non-rentabilité du projet pour Lévis. On peut lire au compte-rendu de la réunion¹⁴ :

À la suite de l'incident à Lac-Mégantic, en 2012 (*sic*), le ministère de l'Environnement a conseillé à la Ville d'interconnecter les usines de traitement de l'eau potable, car il y avait une vulnérabilité concernant cette prise d'eau potable. Puisque l'interconnexion n'est pas terminée, il existe toujours une vulnérabilité. Actuellement, s'il y a contamination, il faudrait fermer cette source d'approvisionnement en eau et priver 40 % de la population. En définitive, la recommandation est de rester prévoyant et de ne pas développer le site Terrasses Chaudière et de le garder à l'état naturel.

Il est précisé que le risque est trop important : la portion utilisable du terrain est réduite considérablement. Quelques types d'usages industriels pourraient encore se faire, mais les risques sont encore là puisque la Ville n'a pas de contrôle réel sur ce qui est entreposé. Le danger est trop grand sans une interconnexion des usines. De plus, la non-rentabilité est toujours présente puisque la superficie de construction est de seulement 450 000 pieds carrés pour un terrain comptant 3 millions de pieds carrés.

[26] Le 28 avril 2022, Lévis informe Gély que son projet ne pourra se réaliser et que la défenderesse ferme le dossier.

[27] Quelques mois plus tard, en dépit de la fermeture du dossier, Lévis se penche de nouveau sur le projet de Gély et les discussions reprennent.

[28] En juin 2022, la Direction de l'urbanisme et le Bureau de projets de Lévis transmettent une liste des usages qui pourraient potentiellement devenir autorisables en tenant compte de mesures de gestion des eaux pluviales qui viendraient minimiser les risques éventuels de migrations et contaminants vers la prise d'eau¹⁵.

[29] En juillet 2022, Gély répond en énumérant les usages souhaités tout en indiquant qu'un bassin de rétention pourrait être construit afin d'augmenter significativement le temps d'intervention en cas de déversement¹⁶.

[30] Au mois d'août 2022, après une analyse des nouveaux usages identifiés, la Direction de l'urbanisme et le Bureau de projets de Lévis avisent que ceux-ci ne peuvent être autorisés en regard des obligations de protection de la prise d'eau. Ils lui précisent également, suivant certaines validations concernant la possibilité de mettre en place des mesures de mitigation, qu'une telle opération représente des investissements importants et que la défenderesse est réservée face à leur implantation¹⁷.

¹⁴ Pièce P-61, il s'agit d'un extrait du compte-rendu de la réunion du Comité de suivi du bureau de projets.

¹⁵ Pièce P-37.

¹⁶ *Id.*, p. 5 à 7.

¹⁷ *Id.*, p.1.

[31] En décembre 2022, Gély fait parvenir à Lévis une étude hydrogéologique préparée par le Groupe ABS¹⁸ qui indique, entre autres, qu'il faudrait plus de 50 ans pour qu'un contaminant de type hydrocarbure migre sur une distance de 100 mètres en eau souterraine¹⁹.

[32] Malgré la réanalyse du projet et les mesures de mitigation proposées par la demanderesse, la position de Lévis demeure inchangée.

[33] En juin 2023, Lévis avise Gély qu'elle n'a pas, à court terme, l'intention d'autoriser l'ouverture d'une rue publique ni de signer une entente pour fins de travaux municipaux en lien avec son projet de développement.

[34] Le 15 novembre 2023, la Direction de l'urbanisme et le Bureau de projets de Lévis recommandent au Comité exécutif de la défenderesse de ne pas conclure d'entente relative à des travaux municipaux avec Gély pour son projet de développement industriel pour les motifs suivants²⁰ :

ATTENDU QUE le pouvoir discrétionnaire de la Ville se manifeste non seulement dans les choix d'opportunité quant à la nature et à la mise en disponibilité des infrastructures et des équipements, que ce soit dans la décision de les construire ou de prendre en charge ceux construits par le privé, mais aussi dans l'établissement d'une politique d'encadrement de leur réalisation et de leur financement;

ATTENDU QUE la Ville de Lévis a précisé clairement et explicitement à l'article 7 du Règlement RV-2013-12-39 sur les ententes relatives à des travaux municipaux qu'elle entend conserver son pouvoir discrétionnaire de déterminer l'opportunité de conclure une telle entente;

ATTENDU QUE le projet Terrasses Chaudière est situé à proximité de la prise d'eau potable de la rivière Chaudière et en grande partie dans l'aire de protection immédiate et intermédiaire;

ATTENDU QUE la protection de la prise d'eau potable de la rivière Chaudière est d'une grande importance et un enjeu d'intérêt public et que la Ville de Lévis a toute discrétion à cet égard pour en assurer la protection;

ATTENDU QUE qu'en raison de la vulnérabilité de la proximité de la prise d'eau potable de la rivière Chaudière, il n'est pas souhaitable de développer à court terme ce site et que la situation pourrait être révisée lorsque la Ville aura terminé les travaux d'interconnexion des usines d'eau potable qui permettraient de diminuer sa vulnérabilité;

¹⁸ Pièce P-42.

¹⁹ *Id.*

²⁰ Pièce P-49.2.

[35] Le 28 novembre 2023, suivant les motifs énoncés par la Direction de l'urbanisme et le Bureau de projets de Lévis le 15 novembre 2023, le Comité exécutif de Lévis exprime, par voie de résolution²¹ :

Il est résolu, pour les motifs mentionnés à la fiche de prise de décision BP-2023-011-R-1²², de ne pas conclure, à ce stade-ci et pour le moment, d'entente relative à des travaux municipaux avec Construction Gély inc. pour le projet de développement *Terrasses Chaudière* sur la route de la Rive (secteur Charny)

[36] C'est la résolution que Gély attaque par sa procédure.

Discussion

1. Première question en litige

[37] Quelle est la norme de contrôle applicable?

1.1 Conclusion

[38] Le Tribunal appliquera la norme de contrôle de la décision raisonnable.

1.2 Principes juridiques

[39] En effet, depuis l'arrêt *Vavilov*²³, la norme de contrôle de la décision raisonnable est présumée s'appliquer chaque fois qu'une cour contrôle une décision administrative sur le fond²⁴.

[40] Cette présomption peut toutefois être réfutée s'il est établi que la question analysée appartient à l'une ou l'autre de ces catégories de questions appelant l'application de la norme de la décision correcte : les questions constitutionnelles, les questions de droit générales d'importance capitale pour le système juridique dans son ensemble, les questions liées aux délimitations des compétences respectives d'organismes administratifs et les questions de droit dans une loi à l'égard desquelles, les cours de justice et les organismes administratifs ont une compétence concurrente en première instance²⁵.

[41] Cela dit, les tribunaux reconnaissent généralement que la norme de contrôle applicable au contrôle judiciaire du fond d'une décision administrative par laquelle le conseil d'une municipalité exerce son pouvoir discrétionnaire, que ce soit une résolution ou un règlement, est celle de la décision raisonnable²⁶.

²¹ Pièce P-49.1.

²² Pièce P-49.2.

²³ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65.

²⁴ *Id.*, par. 10 et 23.

²⁵ *Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique c. Entertainment Software Association*, 2022 CSC 30.

²⁶ *Ville de Gatineau c. Stinson*, 2023 QCCA 306, par. 106 et suiv.

[42] Dans ces cas, le tribunal de révision doit se demander si la résolution, ou le règlement relève d'un raisonnement cohérent, rationnel, logique et intelligible et si elle est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles applicables, sans chercher à déterminer la solution « correcte » ni à se livrer à une analyse *de novo* de la situation²⁷.

[43] En effet, les municipalités disposent d'un large pouvoir discrétionnaire, faisant intervenir une grande variété de facteurs, à l'égard duquel les tribunaux doivent faire preuve d'une grande retenue. Il ne s'agit pas de contrôler l'opportunité, mais la légalité de l'exercice de ce pouvoir par la municipalité²⁸.

[44] Ainsi, une résolution, ou un règlement, sera déraisonnable si elle « *n'aurait pas pu être adopté[e] par un [conseil municipal] raisonnable en considérant la grande variété de facteurs dont les conseillers municipaux élus peuvent légitimement tenir compte [...] ou encore si [elle] est manifestement injuste, empreint[e] de mauvaise foi ou qu'[elle] aurait constitué « une immixtion abusive ou gratuite dans les droits des personnes qui y sont assujetties », au point d'être injustifiable aux yeux [de personnes] raisonnables* »²⁹.

2. Deuxième question en litige

[45] La Résolution est-elle raisonnable eu égard à sa justification, sa transparence, l'intelligibilité du processus décisionnel ainsi que son appartenance aux issues possibles pouvant se justifier au regard des faits et du droit?

2.1 Conclusion

[46] Le Tribunal conclut que la Résolution du Comité exécutif de Lévis est raisonnable.

2.2 Discussion

2.2.1 Premier motif avancé par Gély

[47] Gély avance que la Résolution est déraisonnable, car Lévis a toujours manifesté le souhait que le secteur soit développé malgré la proximité de sa prise d'eau potable et que celle-ci n'est donc qu'une excuse de dernière minute pour refuser son projet.

[48] En d'autres termes, les motifs invoqués par Lévis pour ne pas conclure, à ce stade-ci, d'entente avec elle pour le projet *Terrasses Chaudière* ne sont, pour Gély, que des prétextes, témoignant d'un exercice abusif par Lévis de ses pouvoirs décisionnels.

²⁷ *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, préc., note 23, par. 83.

²⁸ *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, par. 12; *Restaurants Canada c. Ville de Montréal*, 2021 QCCA 1639, par. 28.

²⁹ *Médias Transcontinental c. Ville de Mirabel*, 2023 QCCA 863, par. 33.

[49] Gély fait toutefois fi du contexte entourant l'adoption de cette Résolution ainsi que de l'ensemble des considérations d'intérêt public dont disposait Lévis et qui pouvaient légitimement être prises en compte, dont les répercussions sur ses citoyens de la tragédie du Lac-Mégantic et la vulnérabilité, même reconnue par le ministère de l'Environnement, de son système d'approvisionnement en eau potable en cas d'avaries ou de bris en l'absence d'interconnexions entre ses différentes usines de production d'eau potable.

[50] Par ailleurs, tout ne se résume pas, comme semble le croire Gély, à une intention abstraite de Lévis de protéger sa prise d'eau potable à son détriment.

[51] Comme le relève la demanderesse, la défenderesse a toujours eu l'intention de développer ce secteur de la Ville, d'où les nombreux échanges intervenus entre elles à cet égard.

[52] Cela se reflète d'ailleurs dans les termes mêmes de la Résolution que Lévis a adoptée où elle précise qu'elle ne conclura pas d'entente avec Gély à ce stade-ci, pour le moment. Voilà qui confirme les intentions maintes fois exprimées par Lévis en regard de ce secteur, dont elle souhaitait par ailleurs maximiser la rentabilité³⁰.

[53] Enfin, soulignons que même si la Résolution ne concerne qu'une citoyenne, la demanderesse, elle vise un développement industriel dont la réalisation occasionnera des coûts pour Lévis, voire pour l'ensemble de ses citoyens.

[54] C'est pourquoi, notamment, la réglementation de Lévis lui accorde, voire confirme, toute discrétion de décider s'il est opportun ou non, suivant les circonstances, de construire ou de prendre en charge les infrastructures requises pour un projet, c'est-à-dire, de conclure une entente relative à des travaux municipaux avant que ne soit délivré, en faveur d'un promoteur, un permis de construction :

7. Discrétion

La Ville de Lévis a la responsabilité d'assurer la planification et le développement du territoire et en conséquence, elle conserve en tout temps l'entière discrétion de décider de l'opportunité que soient exécutés des travaux municipaux.

9. Domaine d'application

Est assujettie à la conclusion préalable d'une entente relative à des travaux municipaux entre le requérant et la Ville de Lévis, la délivrance d'un permis de construction ou de lotissement visant l'une ou l'autre des catégories de terrain ou de construction suivantes :

- 1^o tout terrain visé par un projet de lotissement et destiné à être, en tout ou en partie, l'assiette de travaux municipaux;

³⁰ Pièce P-61.

- 2° toute construction pour laquelle un permis de construction ne peut être délivré que si des travaux municipaux sont exécutés.³¹

[55] Gély ne saurait donc forcer Lévis à construire des infrastructures afin d'accommoder son projet. La décision de la défenderesse de ne pas signer une entente relative à des travaux municipaux avec la demanderesse relevant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, elle bénéficie d'une grande retenue judiciaire.

[56] Gély semble ici remettre en cause l'opportunité de la décision de Lévis plutôt que sa légalité.

[57] En effet, Gély ne démontre pas en quoi la protection de la prise d'eau potable ne serait qu'une excuse invoquée par Lévis pour refuser de conclure une entente avec elle ou, plutôt, en quoi la décision de Lévis n'est pas justifiée en regard de la grande variété de facteurs dont elle a tenu compte et qu'elle pouvait légitimement considérer.

[58] Or, il y a lieu de rappeler qu'en pareilles circonstances, le rôle du Tribunal n'est pas de contrôler le caractère opportun de la Résolution adoptée par Lévis, mais plutôt la légalité de l'exercice auquel elle s'est livrée.

[59] Rien dans la preuve documentaire et testimoniale ne révèle que Lévis a agi de mauvaise foi, que la Résolution est discriminatoire à l'endroit de Gély ou encore, que le Tribunal est en présence d'un abus de pouvoir de la défenderesse.

[60] Le Tribunal ne saurait annuler, suivant le motif avancé par Gély, la Résolution.

2.2.2 Deuxième motif avancé par Gély

[61] Gély plaide que la prétention de Lévis voulant que son projet soit à risque de contaminer la prise d'eau potable est lacunaire, insuffisante et aucunement soutenue.

[62] Elle ajoute que la défenderesse ne s'est jamais intéressée à la situation particulière de son projet et que personne n'a effectué d'étude particularisée de sa demande, soit une analyse validant les impacts réels qu'auraient les usages envisagés par Gély sur la prise d'eau potable.

[63] C'est pourquoi, avance Gély, la Résolution est déraisonnable et doit être annulée.

[64] Pourtant, tout au long du cheminement du dossier, Gély sait que la protection de la prise d'eau est un enjeu pour Lévis.

[65] Malgré cette préoccupation, Lévis démontre toutefois une volonté de coopérer avec la demanderesse en affectant des fonctionnaires qualifiés, lesquels ont fait

³¹ *Règlement RV-2013-12-39 sur les ententes relatives à des travaux municipaux*, pièce P-46.

l'analyse des usages possibles sur le Site qui ne mettraient pas à risque sa prise d'eau potable en l'absence d'interconnexions entre ses différentes usines de productions d'eau potable.

[66] En dépit des analyses des usages possibles sur le Site, Lévis juge néanmoins que le risque de contamination est trop important et que le projet n'est pas suffisamment rentable pour elle. Elle décide donc de fermer le dossier et d'interrompre la planification du projet de développement visant la signature d'un protocole d'entente³².

[67] Cependant, malgré la fermeture du dossier, Lévis décide de reprendre son analyse, laquelle ne s'avère ultimement pas plus concluante pour la demanderesse.

[68] Pour le reste, dès le printemps 2021, Lévis avait en sa possession à tout le moins un rapport qui indique que l'implantation d'entreprises susceptibles de rejeter des contaminants à proximité des installations de prélèvement de l'eau potable situées dans la rivière Chaudière, représente un risque important pour son approvisionnement en eau et que son temps de réaction est quasi inexistant en cas de contamination³³.

[69] Aussi, la nature préliminaire du rapport ABS de décembre 2022³⁴, qui recommande de réaliser une étude plus exhaustive afin de réduire le degré d'incertitude sur l'évaluation des paramètres et de mieux connaître les conditions d'écoulement des eaux souterraines, pouvait raisonnablement fonder Lévis de ne pas émettre des commentaires à Gély en lien avec ce document.

[70] Au risque de se répéter, suivant la preuve soumise, la Résolution adoptée répond à une préoccupation sérieuse à l'égard d'une question d'intérêt public, soit la protection d'une source d'eau potable de toute contamination pouvant provenir d'un développement industriel. Cette décision des élus est le fruit d'une réflexion au cours de laquelle Lévis a examiné plusieurs options afin de permettre le développement du Site.

[71] Une résolution adoptée par une municipalité est présumée valide et avoir été adoptée de bonne foi et dans l'intérêt du public. C'est pourquoi seule une preuve convaincante pourra donner ouverture à la révision du pouvoir discrétionnaire de la municipalité³⁵.

[72] Ici, Gély n'a pas convaincu le Tribunal que le processus mené par Lévis n'était pas solidaire des contraintes factuelles et juridiques pertinentes dont elle a tenu compte pour adopter la Résolution.

[73] Ce motif est donc rejeté.

³² Pièce P-61.

³³ Pièce P-55.

³⁴ Pièce P-42.

³⁵ *Entreprises Sibeca inc. c. Frelighsburg (municipalité)*, 2004 CSC 61.

2.2.3 Troisième motif avancé par Gély

[74] Gély avance que la Résolution est déraisonnable alors que la réglementation de Lévis permet le développement de son projet.

[75] En effet, le Site se situe dans la zone I-15-54, laquelle ne permet que les usages de type C-3³⁶, I-1³⁷ et I-2³⁸, suivant le *Règlement RV-2011-11-23 sur le zonage et le lotissement*³⁹.

[76] Or, suivant le projet de Gély, aucun des usages projetés n'est prohibé dans les aires de protection immédiate⁴⁰ et intermédiaire⁴¹.

[77] Bien que la réglementation permette les usages envisagés par Gély sur le Site, la conclusion préalable d'une entente relative à des travaux municipaux, exigée par la réglementation, n'est pas moins discrétionnaire.

[78] D'ailleurs, le *Règlement RV-2011-11-23 sur le zonage et le lotissement* traite simplement des usages permis ou non dans la zone. En aucun temps, il n'oblige Lévis à autoriser tout projet qui y serait conforme.

[79] Comme mentionné précédemment, Gély fait fi du contexte entourant l'adoption de la Résolution ainsi que de l'ensemble des considérations d'intérêt public dont disposait Lévis.

[80] En l'espèce, la décision de ne pas permettre le développement du Site situé à proximité d'une prise d'eau potable qui alimente près de 40 % de sa population fait appel à des considérations discrétionnaires et politiques. Les enjeux de sécurité publique, de protection environnementale, de bien-être public ainsi que financiers sont bien présents pour Lévis.

[81] À défaut par la demanderesse de démontrer en quoi la Résolution n'est pas justifiée au regard des facteurs et considérations s'imposant à Lévis, le Tribunal ne saurait annuler la Résolution suivant le motif avancé par Gély.

2.2.4 Quatrième motif avancé par Gély

[82] Gély plaide que faute d'une preuve scientifique voulant que le projet de développement comprenne des risques graves et irréversibles sur la prise d'eau potable, Lévis ne peut invoquer le principe de précaution⁴² afin de justifier son refus.

³⁶ Commerce au détail ou de gros, service avec entreposage extérieur et contrainte.

³⁷ Industrie technologique, recherche et développement.

³⁸ Industrie.

³⁹ Pièce P-5.

⁴⁰ *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection*, RLRQ, c. Q-2, r. 35.2, art. 71.

⁴¹ *Id.*, art. 73.

⁴² Déclarations sous serment d'Élaine Boutin, par. 17 et d'Isabelle Linteau, par. 7.

[83] À l'examen, si tant est que Lévis ait invoqué, au soutien de sa Résolution, le principe de précaution, ce que le Tribunal ne conclut pas au vu de la preuve au dossier, sa décision à cet égard n'apparaît pas déraisonnable.

[84] Suivant le droit applicable, une municipalité doit respecter le principe de précaution. En d'autres termes, elle doit s'assurer de protéger l'environnement, voire d'adopter des mesures qui anticipent, préviennent et combattent les causes de la détérioration de l'environnement.

[85] C'est pourquoi on dit qu'elle ne peut simplement se retrancher derrière l'absence de certitude scientifique complète que surviendront des dommages graves et/ou irréversibles, démontrés par une preuve scientifique digne de ce nom⁴³, pour retarder l'adoption de mesures visant à prévenir la dégradation de l'environnement.

[86] De fait, on ne peut jamais être certain à 100 % qu'un dommage grave et/ou irréversible surviendra. Cependant, la municipalité ne peut non plus adopter n'importe quelle mesure; celle-ci doit être effective.

[87] Tel est le sens du principe de précaution consacré par notre droit et enchâssé, notamment, dans les lois portant sur l'environnement⁴⁴.

[88] Selon Gély, le refus de Lévis de conclure une entente avec elle pour le projet *Terrasses Chaudière* au nom de la protection de sa source d'eau potable, en l'absence d'une preuve scientifique de risques graves ou irréversibles à celle-ci, relève d'une application déraisonnable du principe de précaution.

[89] Certes, Lévis ne dispose pas d'une preuve scientifique de risques graves ou irréversibles à sa source d'eau potable en cas de développement du Site. Toutefois, eût-elle bénéficié d'une telle preuve qu'elle n'aurait davantage pu, à la lumière de ce qui précède, invoquer l'absence d'une certitude scientifique complète de la survenance d'un tel dommage pour retarder l'adoption de mesures visant à prévenir la dégradation de l'environnement.

[90] On peut donc se demander si Lévis a, par l'adoption de sa Résolution, retardé l'adoption de mesures effectives visant à combattre les causes de détérioration de l'environnement, auquel cas l'argument relatif au principe de précaution prendrait toute son importance.

[91] Or, on ne peut raisonnablement conclure que le refus de Lévis de conclure une entente pour le développement du secteur *Terrasses Chaudière* constitue, en soi, la remise à plus tard de l'adoption d'une mesure effective destinée à prévenir la détérioration de l'environnement au nom d'une absence de certitude scientifique complète de la survenance de dommages graves et/ou irréversibles.

⁴³ *Municipalité de Lac-Beauport c. Communauté métropolitaine de Québec*, 2018 QCCS 929, désistement d'appel (C.A., 2019-07-30) 200-09-009733-186.

⁴⁴ Exemple : voir l'article 6 j) de la *Loi sur le développement durable*, RLRQ, c. D-8.1.1.

[92] En effet, bien qu'elle admette en quelque sorte que le risque de survenance d'un dommage grave et/ou irréversible n'est pas complètement certain en cas d'exploitation du secteur *Terrasses Chaudière*, Lévis a néanmoins adopté une stratégie visant à prévenir de façon effective une dégradation de l'environnement, à savoir refuser de conclure une entente avec Gély au motif que la structure actuelle de son réseau d'aqueduc ne lui permettrait pas de réagir assez rapidement en cas d'avarie pour éviter des dégâts considérables, ce que le Tribunal a plus avant jugé raisonnable.

[93] Aussi ce refus de transiger avec Gély s'inscrit de pair avec les démarches entamées par Lévis, visant la mise en place d'interconnexions entre ses différentes usines de production d'eau potable afin de remédier à la vulnérabilité de son système d'approvisionnement en eau potable.

[94] En somme, on ne peut raisonnablement reprocher à Lévis de retarder l'adoption de mesures visant à prévenir la dégradation de l'environnement lors même qu'on tenait pour acquise, l'absence de certitude scientifique complète sur des risques de dommages graves et/ou irréversibles révélés par une véritable preuve scientifique.

[95] Considérant ce qui précède, le Tribunal rejette le quatrième motif avancé par Gély pour faire annuler la Résolution.

2.2.5 Cinquième motif avancé par Gély

[96] Comme dernier motif afin de faire annuler la Résolution, Gély soutient que Lévis se dit sensible à la vulnérabilité de sa prise d'eau potable alors qu'aucune mesure n'a été prise afin d'assurer sa protection depuis la recommandation formulée par le ministère de l'Environnement en 2013.

[97] C'est pourquoi, vu le délai écoulé depuis, Gély remet en question le niveau de préoccupation de Lévis.

[98] À cet égard, Gély laisse entendre que la préoccupation de Lévis pour ne pas conclure, à ce stade-ci, d'entente avec elle pour le développement du Site n'est que prétexte et que la défenderesse a exercé ses pouvoirs décisionnels de façon abusive.

[99] Encore une fois, la demanderesse fait fi du contexte entourant l'adoption de la Résolution ainsi que de l'ensemble des considérations d'intérêt public.

[100] Il est opportun de mentionner que le pouvoir discrétionnaire d'une municipalité se manifeste également dans les choix d'opportunité quant à la nature et à la mise en disponibilité de ses infrastructures et de ses équipements.

[101] Aussi, face à de nombreux projets et enjeux, il appartient à chaque municipalité de les prioriser afin de les réaliser ou non et pour ce faire, elle fonctionne avec un budget, lequel n'est pas illimité.

[102] Cela étant dit, la preuve révèle que le projet d'interconnexion a débuté en 2017, lequel en est un qui est coûteux, complexe et de longue haleine⁴⁵.

[103] Ainsi, en l'absence d'une preuve que la défenderesse a agi de mauvaise foi, que la Résolution est discriminatoire à l'endroit de Gély ou encore, que le Tribunal est en présence d'un abus de pouvoir, ce motif ne peut être retenu pour la faire annuler.

Conclusion

[104] Le Tribunal conclut que Gély ne s'est pas acquittée de son fardeau de démontrer le bien-fondé de son pourvoi.

[105] Le processus décisionnel emprunté par Lévis, par ailleurs présumée de bonne foi, prend appui, notamment, sur le droit applicable ainsi que sur des impératifs d'intérêt et de sécurité publique.

[106] Malgré ce que prétend ou du moins laisse entendre Gély, la preuve ne permet pas de conclure à la mauvaise foi ou à un abus de Lévis dans le cadre de l'adoption de la Résolution.

[107] En somme, le Tribunal conclut au caractère raisonnable de la Résolution, une décision discrétionnaire qui mérite déférence.

[108] Pour paraphraser la Cour suprême du Canada dans *Vavilov*, le raisonnement qui sous-tend la décision de Lévis de ne pas conclure d'entente relative à des travaux municipaux avec la demanderesse n'est pas opaque. Au contraire, il est intelligible et tient compte des contraintes factuelles et juridiques applicables. De plus, cette décision fait partie des issues possibles.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[109] **REJETTE** le pourvoi en contrôle judiciaire de la demanderesse;

[110] **LE TOUT**, avec les frais de justice.

JACQUES BLANCHARD, j.c.s.

⁴⁵ Deuxième déclaration sous serment de Jean-François Gagnon.

M^e Isabelle Landry

BCF

Avocate de la demanderesse

M^e Guillaume Dallaire

M^e Anne-Véronique Michaud

VILLE DE LÉVIS

Avocats de la défenderesse

Date d'audience : 15 octobre 2024