

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-17-128496-240

DATE : 21 août 2025

SOUS LA PRÉSIDENCE DE L'HONORABLE JUSTIN ROBERGE, J.C.S.

CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT ET AL
Demandereses

c.
PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
et

VILLE DE SAINT-BASILE-LE-GRAND
Défendeurs

et
NORTHVOLT BATTERIES NORD-AMÉRIQUE INC.
Mise en cause

JUGEMENT
(Sur Demande en irrecevabilité et rejet partiel)

APERÇU

[1] Le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) est un organisme à but non lucratif dont la mission consiste à mettre son expertise juridique au service des citoyens et de la protection de l'environnement. Avec trois résidentes de la région, elles

intentent un pourvoi en contrôle judiciaire visant notamment à contester la validité du Décret n° 1031-2023 du 21 juin 2023¹.

[2] Ce décret modifie le *Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*² (REEIE). Une conséquence de cette modification est que le projet d'usine de fabrication et de recyclage de batteries de la société Northvolt est exclu du processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement mené par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE).

[3] Les demanderesses soutiennent que le décret est invalide pour les motifs suivants :

- 3.1. il comporte une modification substantielle au projet de règlement publié aux fins de consultation publique, laquelle aurait exigé une nouvelle publication dans la *Gazette officielle du Québec* ;
- 3.2. la norme adoptée ne constitue pas une règle générale et impersonnelle, mais une mesure individualisée visant un projet précis.

[4] Le Procureur général du Québec (PGQ) demande le rejet partiel du pourvoi, faisant valoir que cette conclusion est manifestement mal fondée et irrecevable, pour les motifs suivants :

- 4.1. elle a été déposée après un délai déraisonnable, au sens de l'article 529 C.p.c. ;
- 4.2. le retrait, après consultation publique, d'une disposition initialement proposée ne constitue pas une modification substantielle exigeant une nouvelle publication ;
- 4.3. la norme contestée est, à sa face même, générale et impersonnelle, et conforme à la *Loi sur les règlements*³.

[5] Selon la jurisprudence constante, le Tribunal ne peut faire droit à une demande de rejet partiel que lorsque la conclusion visée est manifestement mal fondée, c'est-à-dire vouée à l'échec même si les allégations sont tenues pour avérées. Ce pouvoir doit être exercé avec prudence, en particulier dans le cadre d'un recours en contrôle judiciaire où l'intérêt public est invoqué. Cela est d'autant plus vrai lorsque la demande

¹ Décret n° 1031-2023 du 21 juin 2023.

² *Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*, RLRQ c. Q-2, r. 23.1.

³ *Loi sur les règlements*, RLRQ c. R-18.1.

soulève des enjeux nouveaux ou peu traités par la jurisprudence, ce qui est le cas ici pour la notion de « modification substantielle ».

[6] Après analyse, le Tribunal conclut que le pourvoi a été introduit dans un délai raisonnable et que la question relative à la validité du décret justifie un examen au fond. La demande en rejet du PGQ est donc rejetée.

CONTEXTE PROCÉDURAL

[7] Le 21 juin 2023, le gouvernement adopte le Décret n° 1031-2023 modifiant le *Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*. Il est publié dans la *Gazette officielle du Québec* le 5 juillet 2023 et entre en vigueur le 20 juillet 2023.

[8] Le 17 janvier 2024, les demanderesses déposent une demande en injonction provisoire et interlocutoire visant à suspendre certains travaux préparatoires autorisés par le ministre de l'Environnement et entrepris par Northvolt. Le 22 janvier 2024, la demande est modifiée afin d'ajouter la Ville de Saint-Basile-le-Grand comme défenderesse et d'inclure le permis municipal d'abattage d'arbres visant des milieux humides désignés d'intérêt métropolitain. Le 26 janvier 2024, la Cour rejette la demande d'injonction provisoire⁴.

[9] Le 9 février 2024, elles introduisent un pourvoi en contrôle judiciaire visant l'annulation de l'autorisation ministérielle et du permis municipal.

[10] Le 3 avril 2024, elles modifient leur demande pour y ajouter une conclusion visant à faire déclarer nul et inopérant le Décret n° 1031-2023. Elles invoquent l'absence de republication exigée par la *Loi sur les règlements* et le caractère individualisé de la mesure.

[11] Le 18 avril 2024, le PGQ reçoit des demanderesses une demande de pré-engagement portant principalement sur cette contestation du décret.

[12] Le 4 septembre 2024, le PGQ dépose une demande en rejet partiel, d'irrecevabilité partielle et de radiation d'allégations, soutenant que la contestation du décret est tardive et infondée en droit. Cette demande est modifiée le 28 octobre 2024.

[13] Le PGQ plaide que la conclusion visant l'annulation du décret doit être écartée avant l'instruction au fond, tandis que les demanderesses soutiennent que leur recours a été introduit dans un délai raisonnable, compte tenu des faits révélés après l'adoption du décret, et que la question soulevée justifie un examen au fond.

⁴ *Centre québécois du droit de l'environnement c. Procureur général du Québec (Ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs)*, 2024 QCCS 202.

QUESTIONS EN LITIGE

[14] La demande modifiée en rejet partiel du PGQ soulève essentiellement deux questions :

- 14.1. Le délai de présentation de la conclusion visant l'annulation du Décret n° 1031-2023 est-il déraisonnable au sens de l'article 529 C.p.c., de sorte que cette conclusion serait irrecevable?
- 14.2. À supposer que la conclusion ait été introduite dans un délai raisonnable, la contestation de la validité du décret est-elle manifestement mal fondée au point de justifier un rejet préliminaire?

[15] L'analyse de ces questions requiert l'examen des principes applicables en matière :

- de contrôle judiciaire d'un règlement, y compris la portée du pouvoir de rejet préliminaire en vertu des articles 51, 168 et 169 C.p.c.;
- de computation et d'appréciation du délai raisonnable prévu à l'article 529 C.p.c.;
- des critères jurisprudentiels permettant de distinguer une modification mineure d'une modification substantielle à un projet de règlement au sens de la *Loi sur les règlements*;
- de la qualification d'une norme réglementaire comme règle générale et impersonnelle.

1. LE DÉLAI DE PRÉSENTATION DE LA CONCLUSION VISANT L'ANNULATION DU DÉCRET 1031-2023 EST-IL DÉRAISONNABLE AU SENS DE L'ARTICLE 529 C.P.C., DE SORTE QUE CETTE CONCLUSION SERAIT IRRECEVABLE?

[16] Le PGQ soutient que la conclusion en annulation du Décret n° 1031-2023 a été déposée après un délai déraisonnable au sens de l'article 529 al. 3 C.p.c. Selon lui, la jurisprudence constante fixe ce délai à 30 jours⁵, sauf circonstances exceptionnelles. Or, le décret a été publié le 5 juillet 2023 et est entré en vigueur le 20 juillet 2023, et la contestation a été déposée le 3 avril 2024, soit environ huit mois et demi plus tard.

[17] Le PGQ soutient que le CQDE est un organisme structuré, dont la mission comprend la participation aux consultations réglementaires et le suivi des réformes législatives. Il rappelle que le CQDE a adopté, dès le 11 décembre 2023, une résolution exprimant ses préoccupations quant à la modification du REEIE et à ses effets sur le

⁵ Québec (*Procureur général*) c. Bélanger, 2012 QCCA 1669 paragr. 32-33.

projet Northvolt. Cela démontrerait sa connaissance du décret et de ses conséquences plusieurs mois avant le dépôt de la contestation⁶.

[18] Les demanderesses répliquent que le délai de 30 jours n'est pas de rigueur et doit être apprécié au regard des circonstances particulières de chaque dossier. Elles plaident que le point de départ du délai ne peut être fixé à la date d'entrée en vigueur du décret, car les informations confirmant son effet concret sur le projet Northvolt n'auraient été accessibles qu'à compter du 22 janvier 2024. Selon elles, la modification de la procédure, intervenue le 3 avril 2024, s'inscrit donc dans un délai raisonnable, soit environ dix semaines après la découverte des faits déterminants.

[19] Les demanderesses ajoutent que la contestation soulève une question d'intérêt public portant sur la conformité d'un règlement à sa loi habilitante et que le PGQ n'a subi aucun préjudice lié au délai écoulé.

1.1 Principes juridiques

[20] L'article 529 al. 3 C.p.c. prévoit qu'une demande en contrôle judiciaire doit être introduite dans un délai raisonnable à partir de l'acte ou du fait qui lui donne ouverture.

[21] La Cour supérieure, en vertu de son pouvoir de surveillance, jouit d'un large pouvoir discrétionnaire pour déterminer si le délai entre l'acte attaqué et la signification des procédures judiciaires a un caractère raisonnable⁷.

[22] La jurisprudence retient fréquemment un délai indicatif de 30 jours comme repère pour apprécier le caractère raisonnable du recours⁸, tout en reconnaissant que ce délai n'est pas absolu et peut varier selon la nature de l'affaire, la complexité des questions soulevées et l'existence de circonstances particulières⁹.

[23] Le respect du délai raisonnable vise à assurer la stabilité des décisions administratives et à éviter que les recours tardifs ne compromettent la bonne administration de la justice. Toutefois, lorsque la contestation porte sur la légalité d'un règlement ou sur une question d'intérêt public¹⁰, les tribunaux se montrent généralement plus souples dans l'appréciation de ce délai, à condition que la partie justifie l'intervalle écoulé¹¹.

⁶ Pièce P-20, p. 4 ; pièce R-3, p. 3.

⁷ *Immeubles Port Louis c. Lafontaine (village)*, [1991] 1 S.C.R. 326 p. 372.

⁸ *Québec (Procureur général) c. Bélanger*, 2012 QCCA 1669 paragr. 32-33.

⁹ *N.D. c. Procureure générale du Québec*, 2018 QCCA 765.

¹⁰ *Fédération des transporteurs par autobus c. Société de transport du Saguenay*, 2021 QCCA 1303, paragr. 35.

¹¹ *Bellemare c. Lisio*, 2010 QCCA 859, paragr. 23.

[24] Il incombe aux demanderesses de démontrer que le recours a été introduit dans un délai raisonnable.

1.2 Analyse

[25] Selon la preuve, les demanderesses ont été informées de la publication du décret et de son contenu dès l'été 2023. L'organisme en a discuté au plus tard le 11 décembre 2023, comme en témoigne la résolution de son conseil d'administration versée au dossier¹². Cet élément tend à démontrer que les demanderesses connaissaient alors les modifications réglementaires et leurs conséquences possibles pour le projet Northvolt.

[26] Toutefois, les demanderesses soutiennent que l'information alors disponible ne permettait pas de confirmer l'effet concret du décret sur l'assujettissement du projet au processus d'évaluation et d'examen du BAPE. Ce n'est qu'à compter du 22 janvier 2024, à la suite de communications et d'informations obtenues¹³, qu'elles auraient été en mesure de vérifier que la capacité de production prévue par Northvolt se situait juste en deçà des seuils établis par le REEIE modifié.

[27] Il y a lieu de rappeler que l'article 529 C.p.c. ne prévoit aucun délai précis et que le repère jurisprudentiel de 30 jours n'a pas de caractère absolu. Le caractère raisonnable d'un recours s'apprécie en fonction des circonstances propres à chaque affaire, en tenant compte notamment de la nature de la décision contestée, de la complexité des enjeux et de l'intérêt public en cause.

[28] Dans l'arrêt *Fédération des transporteurs par autobus*¹⁴, la Cour d'appel reconnaît qu'une appréciation souple du délai raisonnable est requise dans les affaires d'intérêt public soulevant des enjeux politiques et techniques complexes. Tel est le cas en l'espèce.

[29] En matière de contrôle judiciaire d'un règlement, surtout lorsque l'illégalité alléguée découle d'un vice de procédure législative ou réglementaire, la jurisprudence reconnaît que l'exigence de célérité doit être modulée. Un tribunal peut se montrer moins strict lorsque le recours vise à préserver l'intégrité du processus réglementaire ou à trancher une question nouvelle présentant une portée générale.

[30] En l'espèce, la modification apportée au REEIE soulève une question de principe : un retrait substantiel entre la publication et l'adoption d'un règlement peut-il, selon la *Loi sur les règlements*, se faire sans nouvelle publication ? Cette question est

¹² Pièce R-3.

¹³ Pièce P-82.

¹⁴ *Fédération des transporteurs par autobus c. Société de transport du Saguenay*, 2021 QCCA 1303, paragr. 27 à 37.

d'autant plus importante qu'elle concerne l'assujettissement d'un projet industriel majeur à un processus d'évaluation environnementale.

[31] Le délai s'explique par la complexité des questions, à la fois juridiques, techniques (ex. : capacité de production, stockage d'énergie), environnementales et politiques. L'intérêt public en jeu commande une analyse approfondie, tant sur le plan juridique que factuel. D'ailleurs, les demanderesses ont fait preuve de diligence et ont manifesté leur intention constante de contester la validité des actes administratifs liés au projet Northvolt, notamment en déposant une demande d'accès à l'information.

[32] Le délai de dix semaines entre le moment où les demanderesses ont obtenu l'information pertinente (22 janvier 2024) et la modification de leur procédure pour inclure la contestation du décret (3 avril 2024) n'apparaît pas excessif. Le PGQ ne prétend pas avoir subi un préjudice lié à cet intervalle. D'ailleurs, il a pris 5 mois avant de déposer sa demande en rejet, le 18 septembre 2024.

[33] Les demanderesses ont fait preuve d'une diligence satisfaisante. Leur argument portant sur le point de départ de la computation du délai, jumelé à une question impliquant des normes techniques, est légitime. D'ailleurs, le PGQ reconnaît que le développement récent de l'industrie de la batterie automobile au Québec introduit des réalités industrielles inédites, que le cadre réglementaire en vigueur n'avait pas prévu¹⁵.

[34] Compte tenu de l'ensemble des circonstances, le Tribunal estime que la contestation du décret a été introduite dans un délai raisonnable au sens de l'article 529 al. 3 C.p.c. Le moyen d'irrecevabilité fondé sur ce motif doit donc être rejeté.

2. LA CONTESTATION DE LA VALIDITÉ DU DÉCRET EST-ELLE MANIFESTEMENT MAL FONDÉE AU POINT DE JUSTIFIER UN REJET PRÉLIMINAIRE ?

[35] Dans le cadre de moyens préliminaires, une partie peut opposer l'irrecevabilité de la demande puis demander son rejet si celle-ci n'est pas fondée en droit, quoique les faits allégués puissent être vrais¹⁶. Les principes applicables en matière d'irrecevabilité sont les suivants¹⁷ :

- Les allégations de la demande introductive d'instance sont tenues pour avérées, y compris les pièces déposées à son soutien ;

¹⁵ Demande modifiée en rejet partiel, irrecevabilité partielle et en radiation d'allégations du Procureur général du Québec, 28 octobre 2024, paragr. 23.

¹⁶ Code de procédure civile, RLRQ c C-25.01, art 168 al. 2.

¹⁷ *Fruits de mer Lagoon inc. c. Réfrigération, plomberie & chauffage Longueuil inc. (Zero-C)*, 2016 QCCS 1647, paragr. 58-59.

- Seuls les faits allégués doivent être tenus pour avérés et non la qualification de ces faits par les demanderesses ;
- Le Tribunal n'a pas à décider des chances de succès des demanderesses ni du bien-fondé des faits allégués. Il appartient au juge du fond de décider, après avoir entendu la preuve et les plaidoiries, si les allégations de faits ont été prouvées ;
- Le Tribunal doit déclarer le pourvoi recevable si les allégations sont éventuellement susceptibles de donner ouverture aux conclusions recherchées ;
- La requête en irrecevabilité n'a pas pour but de trancher avant procès les prétentions légales des parties. Son seul but est de juger si les conditions de la procédure sont solidaires des faits allégués, ce qui nécessite un examen explicite et implicite du droit invoqué ;
- On ne peut rejeter une requête en irrecevabilité sous prétexte qu'elle soulève des questions complexes ;
- En matière d'irrecevabilité, un principe de prudence s'applique : dans l'incertitude, il faut éviter de mettre prématurément fin à un procès ;
- En cas de doute, il faut laisser aux demanderesses la chance d'être entendues au fond.

[36] Les tribunaux ont également le pouvoir de sanctionner les abus de procédures¹⁸. L'abus peut résulter, sans égard à l'intention, d'une demande en justice manifestement mal fondée, frivole ou dilatoire¹⁹. Les principes juridiques applicables aux demandes en irrecevabilité pour abus sont les suivants²⁰ :

- En présence d'un recours qui ne présente aucune chance de succès, le Tribunal peut déclarer le recours abusif et le rejeter préliminairement ;
- Lorsqu'un abus est sommairement établi, il y a renversement du fardeau de la preuve. Il appartient alors à la partie qui introduit l'acte de procédure attaqué de démontrer *prima facie* qu'elle n'agit pas de façon excessive ou déraisonnable et que sa procédure se justifie en droit ;

¹⁸ Code de procédure civile, RLRQ c. C-25.01, art. 51 à 56.

¹⁹ Code de procédure civile, RLRQ c. C-25.01, art. 51 al. 2.

²⁰ *Bohémier c. Barreau du Québec*, 2012 QCCA 308, paragr. 17 ; plus récemment : *Duquette c. Barkat*, 2025 QCCA 325, paragr. 16.

- Le Tribunal doit faire preuve de prudence et ne rejeter une action que si un examen méticuleux du dossier le mène à conclure que le recours est manifestement mal fondé, frivole ou dilatoire ;
- Dans le cadre de son examen, le Tribunal peut utiliser l'ensemble du dossier, incluant les procédures, les pièces et les interrogatoires ;
- Le Tribunal n'a pas à apprécier le degré de difficulté qu'auront les demandresses à prouver leurs allégations ;
- Le Tribunal peut conclure à l'abus sans égard à l'intention d'abuser et il n'est pas requis de démontrer la malveillance ou la mauvaise foi de l'auteur de l'abus ;
- Un acte de procédure intenté de façon téméraire peut constituer un abus ;
- Avant de rejeter préliminairement un recours, le cas doit être clair ;
- Si la situation est claire, le Tribunal doit statuer sans reporter inutilement l'analyse de la problématique à une étape judiciaire ultérieure.

[37] Dans la décision *Association canadienne du vapotage c. Procureure générale du Québec*²¹, la Cour écrit : « *Cela étant, il existe de bonnes raisons de continuer à faire preuve de circonspection lorsque l'on demande le rejet au stade préliminaire d'un pourvoi en contrôle judiciaire* »²². En considération des raisons qu'elle évoque, la Cour fixe la barre très haut pour la partie qui demande le rejet d'un pourvoi.

[38] De plus, dans un arrêt récent, la Cour d'appel a même laissé entendre que la possibilité pour une partie de présenter un moyen préliminaire dans le cadre d'un pourvoi en contrôle judiciaire n'allait pas de soi, affirmant : « *En effet, si tant est qu'Hydro-Québec puisse même présenter un moyen préliminaire dans le cadre d'un pourvoi en contrôle judiciaire (...)* »²³. Sans trancher définitivement la question, cet obiter traduit néanmoins une réticence certaine de la Cour d'appel à admettre ce type de moyens, ce qui renforce l'exigence de prudence au stade préliminaire.

[39] C'est donc à la lumière de ces principes que le Tribunal examinera les deux motifs du PGQ au soutien de sa demande en rejet, soit : l'absence de republication du règlement modifié et l'invalidité de la modification du règlement.

²¹ *Association canadienne du vapotage c. Procureure générale du Québec*, 2017 QCCS 3801.

²² *Association canadienne du vapotage c. Procureure générale du Québec*, 2017 QCCS 3801, paragr. 23.

²³ *Ldomo inc. c. Hydro-Québec*, 2025 QCCA 847, paragr. 5.

2.1 L'absence de republication du règlement modifié

[40] Le premier moyen de contestation du décret proposé par les demanderesses, soutient que la modification apportée au règlement aurait dû faire l'objet d'une nouvelle publication dans la *Gazette officielle*, car elle constitue une modification substantielle du projet de règlement initialement proposé. Plus précisément, le retrait d'un scénario visant l'assujettissement des usines de fabrication de matières actives et de composantes de batteries constitue une modification importante, soustrayant un secteur d'activité complet à la procédure d'évaluation environnementale.

[41] Voici un tableau comparatif des deux versions du paragraphe 39 du règlement :

Texte du projet de règlement (Version de février 2023)	Texte du règlement édicté le 21 juin 2023
39. ÉQUIPEMENTS DE STOCKAGE D'ÉNERGIE Les projets suivants sont assujettis à la procédure : 1° la construction d'une usine dont la capacité maximale annuelle de production serait égale ou supérieure à 60 000 tonnes métriques en effectuant l'une ou l'autre des activités suivantes aux fins de la fabrication de cellules, de piles, d'accumulateurs électrochimiques ou de batteries : a) la fabrication de mélanges de matériaux actifs d'électrodes ; b) la fabrication de séparateurs 2° la construction d'une usine d'assemblage d'électrodes, de cellules, de piles, d'accumulateurs électrochimiques ou de batteries dont la capacité maximale annuelle de production serait égale ou supérieure à 30 GWh ; 3° toute augmentation de la capacité maximale annuelle de production d'une usine visée au paragraphe 1 ou 2 la faisant atteindre ou dépasser la capacité mentionnée à l'un de ces paragraphes ; 4° dans le cas d'une usine dont la capacité maximale annuelle de production est égale ou supérieure à une capacité mentionnée au paragraphe 1 ou 2 : a) toute augmentation de cette capacité de 50 % ou plus ; b) toute augmentation de cette capacité qui entraîne un agrandissement de 25 % ou plus de l'aire d'exploitation de l'usine Le paragraphe 3 du premier alinéa ne s'applique pas à une usine existante le (indiquer ici la date de l'entrée en vigueur du présent règlement). Cependant, pour ces usines, est assujetti à la procédure tout projet d'augmentation de la capacité maximale annuelle de production de 50 % ou plus, si cette augmentation la fait atteindre ou dépasser une capacité mentionnée	39. ÉQUIPEMENTS DE STOCKAGE D'ÉNERGIE Les projets suivants sont assujettis à la procédure : 1° la construction d'une usine dont la capacité maximale annuelle de production serait égale ou supérieure à 60 000 tonnes métriques en effectuant l'une ou l'autre des activités suivantes aux fins de la fabrication de cellules, de piles, d'accumulateurs électrochimiques ou de batteries : a) la fabrication de mélanges de matériaux actifs d'électrodes ; b) la fabrication de séparateurs 2° toute augmentation de la capacité maximale annuelle de production d'une usine visée au paragraphe 1 la faisant atteindre ou dépasser la capacité mentionnée à ce paragraphe ; 3° dans le cas d'une usine dont la capacité maximale annuelle de production est égale ou supérieure à une capacité mentionnée au paragraphe 1 : a) toute augmentation de cette capacité de 50 % ou plus ; b) toute augmentation de cette capacité qui entraîne un agrandissement de 25 % ou plus de l'aire d'exploitation de l'usine Le paragraphe 2 du premier alinéa ne s'applique pas à une usine existante le 20 juin 2023. Cependant, pour ces usines, est assujetti à la procédure tout projet d'augmentation de la capacité maximale annuelle de production de 50 % ou plus, si cette augmentation la fait atteindre ou dépasser une capacité mentionnée au paragraphe 1 du premier alinéa.

au paragraphe 1 ou 2 du premier alinéa.	
---	--

[42] Le PGQ soutient que la modification apportée au règlement par le décret n'est entachée d'aucun vice de publication, car elle respecte entièrement les exigences de la *Loi sur les règlements*. Le projet de règlement a été publié le 22 février 2023 dans la *Gazette officielle* et soumis à une consultation publique pendant plusieurs mois, conformément à la loi. Ce projet proposait deux scénarios d'assujettissement à la procédure d'évaluation environnementale pour des projets liés au stockage d'énergie.

[43] À l'issue de cette consultation, le gouvernement a choisi de ne retenir qu'un seul des deux scénarios proposés, soit celui visant la fabrication de matériaux actifs, et de ne pas adopter celui portant sur l'assemblage de batteries. Selon le PGQ, cette décision relève de la discrétion réglementaire de l'exécutif et ne constitue pas une modification substantielle au sens de l'article 14 de la *Loi sur les règlements*.

[44] En somme, selon le PGQ, la non-adoption de l'un des deux scénarios réglementaires soumis au projet de règlement ne constitue pas une modification substantielle du texte nécessitant une nouvelle publication. Ce motif de contestation des demandereses serait donc manifestement mal fondé.

2.1.1 Principes juridiques

[45] La *Loi sur les règlements* prévoit une obligation de publication ainsi qu'une exception à cette obligation lorsqu'un projet de loi est modifié. L'exception, prévue à l'article 14, permet d'adopter un règlement modifié sans nouvelle publication, à condition que les modifications n'introduisent pas de nouvelles normes non soumises à consultation.

[46] Dans la décision *Gaspé Énergies inc. c. Ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles*²⁴, la Cour du Québec s'interroge à propos de ce qui constitue une modification substantielle et ce qui ne l'est pas. Dans cette affaire, une disposition nouvelle a été ajoutée après la consultation. La Cour conclut que la disposition n'a pas été publiée sous forme de projet dans la *Gazette officielle du Québec*, contrairement aux exigences de la *Loi sur les règlements*, ce qui la rend inopérante. La Cour constate au passage que la jurisprudence n'abonde pas en semblable matière. Cette décision a été portée en appel et le dossier est actuellement suspendu.

[47] Le Tribunal doit décider si la contestation de la validité du décret pour absence de republication du règlement modifié est clairement et manifestement mal fondée.

²⁴ *Gaspé Énergies inc. c. Ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles*, 2021 QCCQ 11747, paragr. 296 à 308.

2.1.2 Analyse

[48] Il est impossible de conclure en faveur de la demande de rejet, surtout compte tenu de l'état de la jurisprudence sur la question de l'absence de republication. En effet, le débat soulevé par le PGQ doit être tranché au mérite. Le Tribunal ne peut, au stade préliminaire, définir ce qui constitue une modification substantielle et décider que celle visée par ce dossier n'en est pas une, comme le souhaiterait le PGQ.

[49] Dans l'affaire *Gaspé énergies*, le Tribunal retient notamment les motifs suivants pour distinguer une modification mineure d'une modification substantielle :

- 49.1. L'objectif de la publication préalable d'un projet de règlement est d'assurer une véritable consultation du public. Une modification qui entrave cette consultation, en introduisant une règle nouvelle non annoncée, relève de ce qui se qualifie de « substantiel ».
- 49.2. L'absence de la disposition dans les projets publiés, suivie de son ajout par décret, sans publication préalable, constitue une modification substantielle — et non une simple correction technique ;
- 49.3. La disposition ajoutée est substantielle lorsqu'elle a un impact réel et significatif sur les droits ou pratiques des administrés ;
- 49.4. L'article 14 de la *Loi sur les règlements* permet seulement des corrections mineures sans republication ; il ne couvre pas les changements de fond ou d'orientation.

[50] Certes, le PGQ a raison de distinguer la décision *Gaspé énergies* du présent dossier : le premier cas concerne l'ajout d'une disposition substantielle après consultation ; tandis que le second porte sur le retrait d'une disposition ayant fait l'objet d'une consultation. De plus, il est possible que la conclusion de l'audition au mérite confirme l'argument du PGQ voulant que les personnes intéressées par les deux propositions initiales, qui ont par ailleurs eu la possibilité de participer à la consultation publique, ne soient pas affectées par une norme réglementaire qui n'est pas adoptée.

[51] Cependant, l'argument des demanderesses n'est pas sans valeur. Le projet initial soumis à la consultation prévoyait un assujettissement élargi de certains projets au processus du BAPE, conformément à l'objectif de la *Loi sur la qualité de l'environnement*²⁵. Les personnes intéressées ont commenté une version plus contraignante, incluant l'assujettissement de nouveaux types de projets. Les demanderesses peuvent légitimement prétendre qu'un examen au mérite du dossier permettrait de conclure qu'un assouplissement substantiel de la norme soumise à la

²⁵ *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ c. Q-2.

consultation introduit « une règle nouvelle non annoncée » en plus d'avoir « un impact réel et significatif sur les droits ou pratiques des administrés ».

[52] De plus, les demanderesses soutiennent que l'exemption de republication ne s'applique qu'aux modifications mineures, comme la correction de coquilles ou des ajustements linguistiques, et non à des changements affectant la substance même du règlement. En somme, peu importe que la modification consiste à ajouter ou retirer une norme, le public devrait être informé du contenu réel du règlement avant son adoption, selon les demanderesses.

[53] Dans ces circonstances, sans préjuger de la preuve à venir, l'existence d'allégations plausibles ainsi que le principe de prudence dictent que cette question soit débattue au fond.

2.2 L'invalidité de la modification du règlement

[54] Le second moyen de contestation du décret proposé par les demanderesses est que la modification du règlement a pour seul objectif de soustraire le projet de Northvolt de la procédure d'évaluation du BAPE. De ce fait, le décret serait invalide puisqu'il s'agit d'une mesure individualisée, et non pas générale et impersonnelle, comme l'exige l'article 1 de la *Loi sur les règlements*.

[55] Le PGQ allègue que le pourvoi en contrôle judiciaire repose sur des considérations d'opportunité politique et sur un désaccord avec les effets pratiques de la norme. Or, ces motifs sont étrangers au processus de contrôle judiciaire. Selon le PGQ, la modification du règlement respecte la *Loi sur la qualité de l'environnement*²⁶, est générale et impersonnelle en plus de bénéficier de la présomption de validité.

2.2.1 Principes juridiques

[56] Le règlement visé par le pourvoi des demanderesses est un texte législatif subordonné à la *Loi sur la qualité de l'environnement*²⁷. Chacune des parties réfère donc aux enseignements de la Cour suprême dans l'arrêt *Auer* quant aux critères que doit satisfaire tout texte législatif subordonné. Ces critères se résument ainsi :

- 56.1. Le texte législatif subordonné doit être conforme à la fois aux dispositions pertinentes de la loi habilitante et à l'objet dominant de celle-ci ;
- 56.2. Le texte législatif subordonné bénéficie d'une présomption de validité ;
- 56.3. Le texte législatif subordonné contesté et la loi habilitante doivent être interprétés au moyen d'une méthode d'interprétation législative large et

²⁶ *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ c. Q-2.

²⁷ *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ c. Q-2.

téléologique ;

- 56.4. Un contrôle de la validité ne comporte pas l'examen du bien-fondé du texte législatif subordonné au regard de considérations d'intérêt général afin de déterminer s'il est nécessaire, sage et efficace dans la pratique²⁸.

[57] Le Tribunal doit décider si la contestation de la validité du décret en raison du fait qu'il s'agisse d'une norme individualisée est clairement et manifestement mal fondée.

2.2.2 Analyse

[58] Encore une fois, il est impossible de conclure à un stade préliminaire que la contestation de la validité du décret est clairement et manifestement mal fondée.

[59] L'apparente neutralité qui ressort de la lecture du texte de l'article 39 du règlement ne suffit pas à démontrer que le règlement est général et impersonnel. Le PGQ allègue que cet article s'applique à un ensemble de projets définis objectivement (capacités de production, types d'activités), sans viser une entreprise en particulier. Cet argument est insuffisant à ce stade-ci.

[60] À l'opposé, les arguments des demanderesses sont légitimes si elles parviennent à faire la preuve des faits invoqués. Elles allèguent essentiellement que la modification du règlement :

- s'inscrit dans un contexte d'investissements massifs du gouvernement dans Northvolt, créant un conflit d'intérêts apparent ;
- est concomitante aux échanges directs avec Northvolt lors de la préparation de sa demande d'autorisation ;
- a été adoptée dans un processus accéléré pour accommoder l'entreprise ;
- a été précédée de déclarations publiques favorables au projet avant la fin de l'évaluation environnementale ;
- a fait l'objet de pressions politiques internes sur les fonctionnaires ;
- a conduit certains fonctionnaires à proposer de changer les règles ou d'ignorer certaines caractéristiques du projet pour éviter le BAPE ;
- contredit un rapport interne recommandant de ne pas relever le seuil, au nom du principe de précaution ;

²⁸ *Auer c. Auer*, 2024 CSC 36, paragr. 3.

- ne repose sur aucune justification objective claire quant aux seuils choisis.

[61] Selon les demanderesses, ces faits, replacés dans leur contexte politique et économique, démontrent une adaptation règlementaire ciblée pour un seul administré, soit Northvolt.

[62] Le motif de contestation des demanderesses ne vise pas l'opportunité ou la sagesse des choix règlementaires du gouvernement, mais bien le processus d'adoption du décret modifiant le règlement ainsi que la raisonnable de l'exercice de ce pouvoir règlementaire. En effet, c'est le processus qui a mené à l'adoption de la modification du règlement qui est attaqué ; c'est l'interprétation et l'usage que le ministre fait de son pouvoir de règlementation qui sont jugés déraisonnables.

[63] Il est possible que le contexte de l'adoption d'un règlement révèle qu'une décision repose sur un mobile irrégulier ou sur un autre motif inacceptable²⁹. Or, dans le présent cas, ce contexte requiert une preuve complexe. Cette preuve fera référence à des normes techniques et à des recommandations à leurs égards, à un contexte politique et à des enjeux économiques pour le Québec. Seule l'audience au mérite permettra de déterminer l'ampleur du contexte à considérer, sa pertinence et le poids à lui accorder.

[64] Dans le présent cas, la décision de modifier le règlement favorise Northvolt, qui échappe ainsi à une étude du BAPE. Les arguments du PGQ visant à obtenir le rejet prématuré du pourvoi en contrôle judiciaire font majoritairement abstraction du contexte allégué par les demanderesses. Or, si tous ces éléments de contexte s'avèrent avérés et pertinents à l'analyse, la théorie de la cause mise de l'avant par les demanderesses pourrait être validée par un tribunal.

[65] Devant l'impossibilité de conclure que la contestation de la validité du décret est clairement et manifestement mal fondée, la demande en rejet doit être rejetée.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[66] **REJETTE** la Demande modifiée en rejet partiel, irrecevabilité partielle et en radiation d'allégations du Procureur général du Québec.

[67] **LE TOUT** avec frais de justice.

²⁹ *Auer c. Auer*, 2024 CSC 36, paragr. 54 ; *TVA Publications inc. c. Procureur général du Québec*, 2025 QCCS 943, paragr. 59.

JUSTIN ROBERGE, J.C.S.

M^e Maryse Lapointe
M^e Jessica Leblanc
M^e Marc Bishai
LAPOINTE LÉGAL INC.
Avocats des demandereses

M^e Stéphanie Garon
M^e Julie Sanogo
BERNARD, ROY (JUSTICE-QUÉBEC)
Procureur Général du Québec

M^e Simon Vincent
JUSTICE CANADA
Avocat de la défenderesse Ville de Saint-Basile-le-Grand

M^e Annie Bernard
Avocate de la mise en cause Northvolt Batteries Nord-Amérique inc.

Date d'audience : 25 avril 2025