

MÉMOIRE

CRC-019M  
C.P. PL 9  
Loi sur le renforcement de  
la laïcité au Québec

## Projet de loi n° 9, Loi sur le renforcement de la laïcité au Québec



**Rassembler. Accompagner. Affirmer.**

PRÉSENTÉ À la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale du Québec

## Table des matières

<b>La voix des gouvernements de proximité</b> .....	2
<b>Sommaire des recommandations</b> .....	3
<b>Introduction</b> .....	4
<b>1. Un projet de loi en décalage avec la réalité municipale</b> .....	5
<b>2. Encadrement des pratiques religieuses : des mesures à retirer</b> .....	7
2.1. Une définition qui expose les municipalités à des poursuites.....	7
2.2. Location de locaux et d'immeubles municipaux : une intervention non nécessaire .....	7
2.3. Domaine public : une capacité municipale déjà établie et fonctionnelle .....	8
<b>3. Le traitement des plaintes relatives à la laïcité : un enjeu de cohérence, d'équité et d'efficacité</b> .....	10
3.1. Un fardeau administratif inutile et contre-productif .....	10
3.2. Une responsabilité mieux exercée à l'échelle québécoise.....	11
<b>4. Un alourdissement de la gestion contractuelle et des aides financières municipales</b> .....	12
<b>5. La délégation par directives ministérielles : un mécanisme à proscrire</b> .....	13

PRÉSENTÉ À la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale du Québec

## La voix des gouvernements de proximité

Depuis maintenant 100 ans, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) rassemble les gouvernements de proximité de toutes les régions du Québec. Sa mission est d'exercer un leadership fort pour des gouvernements de proximité autonomes et efficaces. Elle mobilise l'expertise municipale, accompagne ses membres dans l'exercice de leurs compétences et valorise la démocratie municipale. Les municipalités membres de l'UMQ représentent plus de 85 % de la population et du territoire du Québec et gèrent 95 % des budgets municipaux.

PRÉSENTÉ À la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale du Québec

## Sommaire des recommandations

**Recommandation :** Supprimer toute mesure qui alourdit la charge administrative des municipalités, les expose à des risques indus de poursuites et nuit à leur capacité de livrer des services directs à la population, notamment en :

- Retirant l'article 8 du projet de loi qui crée une obligation en matière contractuelle et d'aide financière pour les municipalités;
- Retirant l'article 9 du projet de loi qui introduit un encadrement des pratiques religieuses dans certains lieux;
- Retirant l'article 12 du projet de loi qui oblige un traitement local des plaintes liées à la *Loi sur la laïcité de l'État*;
- Retirant les articles 2 et 3 de la Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements pour un motif religieux dans certains organismes, introduits par l'article 27 du projet de loi, qui encadrent les pratiques religieuses collectives;
- Retirant l'article 14 du projet de loi et l'article 12 de la Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements pour un motif religieux dans certains organismes, introduits par l'article 27 du projet de loi, qui permettent l'imposition de charges administratives aux municipalités par le biais de directives ministérielles.

PRÉSENTÉ À la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale du Québec

## Introduction

Le projet de loi n° 9, Loi sur le renforcement de la laïcité au Québec (projet de loi), impose aux municipalités des obligations lourdes, coûteuses et déconnectées de leur réalité. Alors que 89 % des municipalités n'ont rencontré aucun obstacle dans l'application actuelle de la *Loi sur la laïcité de l'État* (Loi), ce projet ajoute des contraintes administratives sans bénéfices démontrés. En politisant des enjeux ponctuels et en détournant des ressources essentielles, il compromet la capacité des gouvernements de proximité à répondre aux priorités concrètes de la population. L'UMQ appelle donc au retrait de ces mesures injustifiées et à la préservation de l'autonomie municipale.

PRÉSENTÉ À la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale du Québec

## 1. Un projet de loi en décalage avec la réalité municipale

Le projet de loi découle du rapport du Comité d'étude sur le respect des principes de la *Loi sur la laïcité de l'État* et sur les influences religieuses (Comité), coprésidé par Me Christiane Pelchat et Me Guillaume Rousseau, et rendu public en août 2025. Mandaté par le gouvernement du Québec pour évaluer l'application de la Loi et documenter les influences religieuses dans les institutions publiques, le Comité a notamment réalisé un sondage auprès de 181 municipalités. Les constats et recommandations formulés dans le rapport ont servi de fondement au projet de loi.

Le rapport révèle notamment que :

- 89 % des municipalités affirment n'être confrontées à aucun obstacle dans l'application de la Loi;
- 67 % des municipalités ne permettent pas la location ou l'utilisation de leurs locaux pour des fins de pratiques religieuses;
- Parmi les 24 % de municipalités permettant la location ou l'utilisation de leurs locaux, seules 37 % n'ont pas de politique-cadre en la matière;
- Les municipalités disposent déjà des pouvoirs permettant d'encadrer l'utilisation du domaine public sous leur autorité, notamment au regard d'enjeux de sécurité publique, et ce, dans le respect des principes sur lesquels repose la Loi.

Les résultats sont clairs. Les situations impliquant des enjeux de laïcité sont décrites comme rares, ponctuelles et généralement réglées à l'aide des pouvoirs et outils déjà disponibles en vertu du droit municipal existant. Les enjeux observés relèvent davantage de besoins de clarification ou de formation que de lacunes structurelles exigeant un renforcement législatif ciblant les municipalités. Dans ce contexte, l'adoption de nouvelles obligations législatives apparaît non seulement injustifiée, mais profondément déconnectée des réalités administratives et opérationnelles municipales. Le projet de loi n° 9 semble ainsi répondre à des préoccupations marginales, plutôt qu'à des situations concrètes nécessitant une intervention législative additionnelle.

Plusieurs mesures entraîneraient un alourdissement administratif important pour les municipalités, sans que des bénéfices tangibles ne soient démontrés, telles que la procédure d'approbation des pratiques religieuses collectives dans le domaine public, le traitement des plaintes relatives à la Loi, ou la nouvelle obligation en matière contractuelle et d'octroi d'aide financière. Certaines mesures mettent même à risque de poursuites les municipalités. C'est ultimement l'argent des contribuables qui se trouvera affecté par les mesures contenues dans ce projet de loi.

Le milieu municipal ne remet nullement en question les principes fondamentaux de la laïcité de l'État, ni l'importance de leur respect. Il s'oppose cependant fermement à un projet de loi qui ajoute des contraintes administratives lourdes et coûteuses, sans démontrer de gains réels en matière de cohérence, d'efficacité ou de protection des droits. En détournant des ressources municipales, déjà limitées, vers la gestion de nouvelles obligations bureaucratiques, le projet de loi nuit à la capacité

PRÉSENTÉ À la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale du Québec

des municipalités à répondre aux priorités concrètes et urgentes de la population, notamment en matière de logement, d'infrastructures et de services de proximité. Il a également le potentiel de nuire au vivre-ensemble en politisant *de facto* des situations qui étaient auparavant traitées administrativement dans le respect des principes qui sous-tendent la laïcité de l'État.

**Recommandation :** Supprimer toute mesure qui alourdit la charge administrative des municipalités, les expose à des risques indus de poursuites et nuit à leur capacité de livrer des services directs à la population, notamment en :

- Retirant l'article 8 du projet de loi qui crée une obligation en matière contractuelle et d'aide financière pour les municipalités;
- Retirant l'article 9 du projet de loi qui introduit un encadrement des pratiques religieuses dans certains lieux;
- Retirant l'article 12 du projet de loi qui oblige un traitement local des plaintes liées à la *Loi sur la laïcité de l'État*;
- Retirant les articles 2 et 3 de la Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements pour un motif religieux dans certains organismes, introduits par l'article 27 du projet de loi, qui encadrent les pratiques religieuses collectives;
- Retirant l'article 14 du projet de loi et l'article 12 de la Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements pour un motif religieux dans certains organismes, introduits par l'article 27 du projet de loi, qui permettent l'imposition de charges administratives aux municipalités par le biais de directives ministérielles.

PRÉSENTÉ À la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale du Québec

## 2. Encadrement des pratiques religieuses : des mesures à retirer

Le projet de loi entend encadrer les pratiques religieuses individuelles et collectives dans les lieux relevant de l'autorité des municipalités et dans l'espace public. Cette orientation est inadaptée à la réalité municipale : les villes disposent déjà des pouvoirs nécessaires pour gérer ces usages de manière efficace, proportionnée et neutre, sans qu'un resserrement législatif uniforme ne soit requis. Ces mesures doivent donc être retirées.

### 2.1. Une définition qui expose les municipalités à des poursuites

L'article 9 du projet de loi définit une pratique religieuse comme « toute action, à l'exception du port d'un signe religieux, pouvant raisonnablement constituer, en fait ou en apparence, la manifestation d'une conviction ou d'une croyance religieuse ». Une pratique religieuse collective serait, quant à elle, réalisée par au moins deux personnes.

Bien qu'il s'agisse d'une première tentative de définir ce concept, celle-ci ne précise pas ce qu'est une conviction ou une croyance religieuse. Or, la jurisprudence (arrêts Amselem et Multani) confirme que ces notions sont intrinsèquement subjectives et propres à chaque individu. Il en découle une multiplicité de croyances et de convictions religieuses possibles. Celles-ci peuvent d'ailleurs se manifester de différentes manières en fonction des individus.

Pour déterminer si une action constitue « raisonnablement » la manifestation, en fait ou en apparence, d'une conviction ou d'une croyance religieuse, une municipalité devrait forcément en apprécier la nature même. Or, les principes de la laïcité de l'État, prescrits par l'article 2 de la Loi, apparaissent incompatibles avec le fait qu'un ordre de gouvernement détermine ce qui constitue raisonnablement la manifestation d'une conviction ou d'une croyance religieuse.

En forçant les municipalités à prendre des décisions sur la base de cette définition, le projet de loi les exposerait à une multiplication de poursuites et à des contestations fondées sur les libertés fondamentales, et ce, alors qu'elles disposent déjà d'outils juridiques efficaces pour encadrer l'utilisation du domaine public et la location de leurs immeubles de manière neutre, proportionnée et limitant les risques juridiques.

### 2.2. Location de locaux et d'immeubles municipaux : une intervention non nécessaire

L'article 9 du projet de loi prévoit que toute pratique religieuse serait interdite dans un lieu sous l'autorité d'une municipalité, sauf exception. Parmi celles-ci, le gouvernement du Québec se réserverait le droit d'exempter des lieux par règlement. Cette disposition introduit une logique de contrôle centralisé qui réduit la marge de manœuvre règlementaire municipale et crée une rigidité incompatible avec la prise en compte des réalités locales.

PRÉSENTÉ À la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale du Québec

Dans le cas particulier des lieux sous l'autorité d'une municipalité, la pratique religieuse serait permise sous certaines conditions :

- La municipalité ne finance pas, directement ou indirectement, la pratique religieuse;
- Elle traite équitablement toute personne physique ou morale en ce qui concerne la location et l'usage de l'immeuble ou du local;
- La pratique religieuse ne constitue pas l'usage prédominant de l'immeuble.

Les enjeux soulevés quant à la définition d'une pratique religieuse pourraient complexifier la détermination du caractère prédominant de l'usage. La solution consiste à maintenir la souplesse actuelle et à s'appuyer sur des critères objectifs: sécurité publique, circulation, nuisances, durée d'occupation, capacité du site et respect des règlements. Ces critères assurent un traitement neutre et proportionné, indépendamment de la nature religieuse ou non des activités.

### **2.3. Domaine public : une capacité municipale déjà établie et fonctionnelle**

L'article 27 du projet de loi édicte la Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements pour un motif religieux dans certains organismes, dont les articles 2 et 3 créeraient un régime d'exception pour les pratiques religieuses collectives dans le domaine public. Celles-ci seraient interdites sur la voie publique sous la responsabilité d'une municipalité ou dans un parc public, sauf si elle l'autorise, exceptionnellement et au cas par cas, par résolution du conseil municipal. Une municipalité pourrait octroyer une autorisation si l'usage à des fins de pratique religieuse collective ne compromet pas la sécurité des personnes, est de courte durée, est accessible à tous et n'entrave pas indûment l'accès de toute personne au domaine public de la municipalité.

Ce régime d'exception vise à encadrer des situations ayant suscité le débat public. Celles-ci sont pourtant rares, ponctuelles et fortement localisées. L'absence de données probantes sur l'ampleur réelle des pratiques religieuses collectives dans des lieux publics milite en faveur d'un encadrement souple et contextualisé, plutôt qu'un cadre uniforme imposé par le gouvernement du Québec.

L'arsenal juridique municipal pour encadrer l'utilisation du domaine public est établi et fonctionnel. Il repose notamment sur les pouvoirs généraux de réglementation en matière de sécurité, de paix, d'ordre et de bon gouvernement, sur l'encadrement des manifestations et rassemblements, ainsi que sur les régimes de permis, d'autorisations et de location d'immeubles municipaux. Ces outils permettent d'adapter les règles aux réalités locales (densité, fréquentation, usage des lieux), de tenir compte des contraintes opérationnelles propres à chaque territoire et d'assurer une application proportionnée, fondée sur l'usage et ses effets plutôt que sur sa nature symbolique ou expressive.

Imposer un traitement au cas par cas par résolution du conseil municipal rigidifierait inutilement la gestion du domaine public, mobiliserait *de facto* une instance politique pour des décisions qui peuvent être traitées administrativement et réduirait la marge de manœuvre municipale. En outre, le fait de politiser ces décisions en les portant devant le conseil municipal risquerait de créer des

PRÉSENTÉ À la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale du Québec

tensions sociales, en transformant des enjeux ponctuels en débats publics susceptibles de polariser la population et d'alimenter des controverses locales. Les municipalités doivent pouvoir continuer de déterminer par règlement l'organe décisionnel compétent, incluant la possibilité de déléguer l'autorisation d'usage du domaine public à l'administration. Cela évitera l'alourdissement des séances du conseil et alignera la décision avec les réalités locales. Une municipalité qui reçoit deux demandes par année pourrait choisir de les traiter en conseil, tandis qu'une autre, confrontée à un volume plus élevé, aurait intérêt à déléguer ces décisions à son administration pour éviter de nuire aux affaires courantes traitées par le conseil municipal ou le comité exécutif. Cette flexibilité doit être préservée.

PRÉSENTÉ À la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale du Québec

## **3. Le traitement des plaintes relatives à la laïcité : un enjeu de cohérence, d'équité et d'efficacité**

Le projet de loi impose aux municipalités la mise en place d'un mécanisme formel de traitement des plaintes liées à l'application de la Loi. Cette obligation soulève d'importantes préoccupations pour le milieu municipal, tant sur le plan de la cohérence des décisions que sur celui de l'efficacité administrative et de l'équité entre les plaignants.

La mise en place d'un mécanisme municipal pour le traitement des plaintes liées à la Loi soulève des enjeux qui dépassent largement le cadre des compétences locales. Il s'agit d'appliquer des dispositions législatives complexes et sensibles, touchant aux droits fondamentaux. Confier cette responsabilité aux municipalités créerait un risque réel de décisions divergentes pour des situations similaires. Or, la nature quasi constitutionnelle de la Loi milite pour un traitement cohérent des plaintes à l'échelle du Québec.

Si l'UMQ plaide habituellement pour éviter le « mur à mur », ce contexte particulier milite pour une centralisation du traitement des plaintes. En effet, la variabilité du traitement des plaintes ne découlerait pas d'une adaptation légitime aux réalités locales, mais d'une absence de cadre uniforme pour des questions juridiques délicates. Une telle fragmentation exposerait forcément les municipalités à des risques de poursuites et nuirait à la confiance du public envers les institutions.

### **3.1. Un fardeau administratif inutile et contre-productif**

L'obligation imposée aux municipalités représente à la fois un fardeau administratif disproportionné et une mesure contre-productive. Sa mise en œuvre exigerait des ressources spécialisées, une expertise juridique soutenue et un encadrement rigoureux, alors que plusieurs municipalités — particulièrement les moins peuplées — ne disposent ni des moyens humains ni financiers pour assumer ces responsabilités sans compromettre leurs missions premières.

L'expérience récente des municipalités en matière de langue française illustre pourtant très clairement les limites de ce type d'approche. Lorsque de telles responsabilités sont assumées localement, elles mobilisent des ressources humaines et financières et nuisent à leur efficacité. D'ailleurs, le gouvernement du Québec a lui-même reconnu ces enjeux en confiant cette responsabilité à un organisme gouvernemental, l'Office québécois de la langue française (OQLF), au nom de l'équité, de la cohérence et de l'efficacité.

De plus, cette mesure ne répond pas à un problème réel. Les travaux du Comité ont montré que l'application actuelle de la Loi ne pose pas de difficultés significatives sur le terrain. En fragmentant la responsabilité du traitement des plaintes au sein de chaque municipalité, le projet de loi détournerait des ressources municipales déjà limitées vers une fonction qui serait plus efficacement assumée à l'échelle québécoise.

PRÉSENTÉ À la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale du Québec

## **3.2. Une responsabilité mieux exercée à l'échelle québécoise**

Compte tenu de la nature des enjeux en cause et des risques associés à une gestion décentralisée, le traitement des plaintes relatives à l'application de la Loi devrait relever d'un organisme gouvernemental spécialisé, indépendant et doté des ressources et de l'expertise requises. Un tel modèle permettrait de :

- Garantir un traitement équitable des plaintes pour l'ensemble de la population, peu importe le territoire concerné;
- Limiter les risques de judiciarisation pour les municipalités;
- Préserver la capacité des municipalités à concentrer leurs ressources sur les services de proximité et les priorités locales et régionales.

PRÉSENTÉ À la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale du Québec

## 4. Un alourdissement de la gestion contractuelle et des aides financières municipales

L'article 8 du projet de loi introduit une obligation supplémentaire en matière contractuelle et d'octroi d'aide financière, qui soulève des préoccupations majeures pour les municipalités. Cette obligation impliquerait l'intégration de clauses relatives à la laïcité de l'État dans les contrats conclus par les municipalités lorsque ceux-ci ont pour objet la prestation de services inhérents à la mission de la municipalité, ou lorsque les services sont exécutés sur les lieux de travail du personnel de la municipalité. Son application pratique posera des défis considérables.

L'expérience récente en matière d'obligation contractuelle découlant de la Charte de la langue française illustre bien la complexité de ce type d'exigence. Les municipalités ont dû intégrer des clauses types dans leurs contrats. Le mécanisme de conformité qui en découle repose toutefois sur un outil concret : l'attestation ou le certificat délivré par l'OQLF, qui permet de vérifier la conformité d'une entreprise au processus de francisation.

Or, dans le contexte du projet de loi, aucun mécanisme équivalent n'est prévu. Les municipalités seraient donc contraintes d'insérer des clauses types sans disposer d'outils pour en assurer le suivi ou la vérification. Cette lacune crée un risque important : la responsabilité de la municipalité pourrait être engagée en cas de non-respect par un tiers, alors même qu'elle ne dispose d'aucun moyen réaliste pour contrôler la conformité.

Le fait d'avoir le visage découvert lors de la prestation d'un service est relativement simple à valider. En revanche, le respect de la neutralité religieuse est beaucoup plus complexe à apprécier chez un tiers. Elle implique une interprétation juridique délicate et une surveillance continue pour chaque contrat ou entente d'aide financière visé par l'article 8, ce qui peut facilement dépasser les capacités opérationnelles d'une municipalité. À cet effet, le gouvernement du Québec n'a fourni aucune donnée quant à des problématiques en matière de gestion contractuelle ou de versement d'aide financière des municipalités en lien avec la laïcité de l'État.

Dans ce contexte, il apparaît essentiel de retirer l'article 8 du projet de loi afin d'éviter l'imposition d'une obligation contractuelle inadaptée et difficilement applicable. Si le gouvernement du Québec souhaite maintenir une exigence en matière de laïcité dans les contrats, celle-ci devrait être accompagnée d'un mécanisme centralisé de vérification, comparable à une attestation ou un certificat délivré par une instance gouvernementale, afin de garantir la sécurité juridique des contrats municipaux.

PRÉSENTÉ À la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale du Québec

## 5. La délégation par directives ministérielles : un mécanisme à proscrire

Le projet de loi confère au ministre responsable de la laïcité le pouvoir d'émettre des directives, approuvées par le gouvernement, pour encadrer l'application de la *Loi sur la laïcité de l'État* et de la Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements pour un motif religieux dans certains organismes. L'UMQ s'oppose fermement à cette approche, qui constitue une source majeure d'incertitude pour les municipalités.

Accorder au ministre la possibilité d'imposer des directives portant sur l'application des dispositions de ces lois revient à instaurer un mécanisme centralisé qui fragilise l'autonomie municipale. Ce pouvoir discrétionnaire permettrait d'ajouter, modifier ou retirer des obligations sans débat public ni consultation, créant une instabilité incompatible avec la planification municipale.

L'expérience démontre que les directives ministérielles sont généralement élaborées sans concertation avec les municipalités. Cette absence de dialogue entraîne des obligations irréalistes, conçues sans égard aux capacités opérationnelles locales ni aux contraintes budgétaires. Les municipalités se retrouvent ainsi à appliquer des règles « mur à mur », déconnectées des réalités de terrain.

Chaque directive peut introduire des obligations supplémentaires, parfois contradictoires avec les pratiques existantes. Cette dynamique accroît le risque de judiciarisation et détourne des ressources municipales déjà limitées vers des tâches bureaucratiques, au détriment des services essentiels à la population. À cela s'ajoutent les exigences potentielles en matière de reddition de comptes liées à l'application des directives et de la loi, qui créeraient une lourdeur administrative supplémentaire et mobiliseraient des ressources pour produire des rapports, assurer le suivi et répondre aux demandes du gouvernement du Québec.

Toute disposition permettant au ministre responsable de la laïcité d'émettre des directives aux municipalités devrait être retirée du projet de loi.



POUR DE PLUS AMPLES  
RENSEIGNEMENTS, VOUS POUVEZ  
COMMUNIQUER AVEC :

**M. Philippe Biuzzi**  
Conseiller aux politiques

**Tél. :** (438) 377-5324  
**Courriel :** pbiuzzi@umq.qc.ca

2020, boulevard Robert-Bourassa  
Montréal (QC) H3A 2A5