

Mémoire de l'Institut Cardus

Adressé à la Commission des relations avec les citoyens

Dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le
projet de loi n° 9, Loi sur le renforcement de la laïcité au Québec

Par Jean-Christophe Jasmin et Andreae Sennyah

Le 20 janvier 2026

L'Institut Cardus

L'Institut Cardus est un institut de recherche non partisan qui se consacre à clarifier et à renforcer, par la recherche et le dialogue, les moyens par lesquels les institutions de la société peuvent travailler ensemble pour le bien commun. Inspirés par la tradition sociale chrétienne, nous nous engageons sur les enjeux touchant les institutions de la *société civile* : famille, communautés de foi, établissements d'éducation et autres corps intermédiaires.

Nous sommes donc vivement intéressés par ce projet de loi, qui aura un impact important sur ces institutions souvent invisibles. Bien qu'elles forment l'âme de la nation québécoise, elles demeurent vulnérables aux changements rapides du cadre législatif.

Enjeux

Le *projet de loi N° 9 sur le renforcement de la laïcité au Québec*¹ cherche à compléter le cadre législatif établi par la *Loi sur la Laïcité de l'État (L-0.3)* en clarifiant certaines modalités de son application et en affirmant une conception plus étendue de la neutralité religieuse.

Nous reconnaissons l'intention du législateur de renforcer la cohérence du cadre québécois de laïcité et salue sa modération devant certaines des propositions du Rapport Pelchat-Rousseau qui auraient eues des impacts désastreux pour les communautés de foi au Québec. De plus, certaines précisions et correctifs apportés par le *PL N°9* à la *Loi sur la laïcité de l'État*

¹ *Projet de loi no 9, Loi sur le renforcement de la laïcité au Québec, 43e législature, 2e session, ci après le « PL9 »*

contribuent à assurer une meilleure participation aux individus et communautés de foi au bien commun.

La position générale de l'Institut Cardus est que le projet de loi n°9 brouille les frontières en allant trop loin, là où il devrait s'arrêter, et pas assez là où il devrait agir.

Il ressort de notre analyse que certaines dispositions du projet de loi n°9 dans sa forme actuelle soulèvent de nouvelles ambiguïtés qui risquent de mettre en péril la laïcité québécoise. Ces ambiguïtés concernent notamment :

- L'extension implicite de la laïcité de l'État à des institutions de la société civile ;
- Une définition excessivement large et indéterminée de la pratique religieuse ;
- Et l'introduction de critères normatifs imprécis susceptibles d'être interprétés de manière arbitraire.

Nous estimons que le législateur doit rééquilibrer sa proposition d'expansion de la laïcité québécoise de deux manières:

1. **En clarifiant la frontière entre l'État et la société civile** d'une part, et en appliquant la laïcité de manière appropriée à chacune de ces sphères, d'autre part.
2. **En affirmant la contribution positive attendue** des personnes et institutions religieuses au bien commun à travers le cadre établi par la Loi sur l'intégration à la nation québécoise.

Ces deux postures, clairement formulées, permettraient au Québec de renforcer la laïcité de l'État, sans tomber dans une posture d'hostilité perçue, susceptible d'éroder la légitimité du cadre de la laïcité auprès de certains acteurs de la société civile.

Partie I : Distinguer clairement l'État de la société civile dans l'application de la laïcité

« Sous le même mot sont désignés en effet deux pratiques fort différentes: la laïcité de l'État, d'une part, celle de la société civile, d'autre part... »

- Paul Ricœur

Première précision: Qu'est-ce que l'État

L'État, dans sa définition classique, est compris comme la somme des appareils exécutifs, législatifs et judiciaires. Les arrêt Eldridge (1997)² et République du Canada (1991)³ complètent la définition de la limite entre société civile, le domaine public administré par l'État, et l'État lui-même.

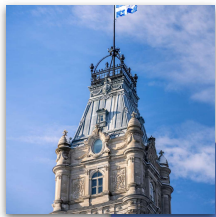
La *Loi sur la laïcité de l'État*, tel que son nom l'indique, portait sur la pratique de la laïcité au sein des institutions de l'État. Le projet de loi n°9 va plus loin en étendant la laïcité de l'État dans la société civile. Si le législateur désire une laïcité «plus cohérente»⁴ et qui «assure la paix sociale»⁵ sans être anti-religieuse, il doit reconnaître les deux modalités distinctes de la pratique de la laïcité au sein de l'État et de la société civile.

² ELDRIDGE c. COLOMBIE-BRITANNIQUE GENERAL) (PROCUREUR GÉNÉRAL) « le seul fait qu'une entité exerce ce qu'on peut librement appeler une «fonction publique» ou le fait qu'une activité particulière puisse être dite de nature «publique» n'est pas suffisant pour que cette entité soit assimilée au «gouvernement».»

³ Comité pour la République du Canada c. Canada, 1991 CanLII 119 (CSC), [1991] 1 RCS 139, <<https://canlii.ca/t/1fsng>>, consulté le 2026-01-20

⁴ Formule consacrée par le titre du rapport Pelchat-Rousseau, (Comité d'étude sur le respect des principes de la Loi sur la laïcité de l'État et sur les influences religieuses (2025). Pour une laïcité québécoise encore plus cohérente : bilan et perspectives. Rapport du Comité d'étude sur le respect des principes de la Loi sur la laïcité de l'État et sur les influences religieuses.)

⁵ Ministre responsable de la Laïcité, déclaration lors du point de presse sur le projet de loi n° 9, Assemblée nationale du Québec, <https://www.assnat.qc.ca/fr/actualites-salle-presse/conferences-points-presse/ConferencePointPresse-102239.html>. [[lassnat.qc.ca](https://www.assnat.qc.ca)]



Laïcité de l'État

Laïcité négative (ou d'abstention)

Elle s'articule à partir des principes suivants:

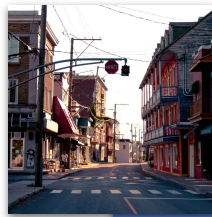
- Séparation
- Neutralité
- Égalité de traitement

Le rôle de l'État:

- Appliquer ces principes à ses institutions.
- S'abstenir face des débats religieux, confessionnels, idéologiques et philosophiques.

L'objectif de l'État:

Garantir l'impartialité de la puissance publique vis-à-vis des religions.



Laïcité de la Société civile

Laïcité positive (ou dynamique)

Elle s'articule à partir des principes suivants:

- Liberté de conscience
- Liberté d'expression
- Liberté d'association pacifique
- Circulation et confrontation des idées

Le rôle des citoyens:

- Exercer et expriment librement leurs convictions (religieuses ou non) dans l'espace public dans le respect de l'ordre public.

Le rôle de l'État:

- Assurer que l'expression des convictions et la confrontation des idées se fassent dans le respect de l'ordre public, sans prendre parti.

Dynamique:

- Une laïcité de discussion publique

Première imprécision : le rapport entre l'État et la société civile

La laïcité est née en Occident d'une réaction aux tentatives de groupes religieux et idéologiques d'utiliser la puissance de l'État pour imposer leurs conceptions particulières du monde à l'ensemble de la société civile. Que ce soit pendant les guerres de religion aux XVI^e et XVII^e siècles ou de la part des religions séculières du XX^e siècle.

La laïcité de l'État repose sur un consensus social, une forme de trêve permanente où les différentes confessions, qu'elles soient religieuses ou

séculières, s'entendent pour exprimer leurs différends de manières pacifique, sans chercher à utiliser l'État à leurs fins.

Un État vraiment laïc ne cherche pas à faire cesser le débat d'idées dans la société civile, plutôt :

- Il refuse de prendre parti quant aux débats religieux et philosophiques.
- Tout en assurant le maintien de l'ordre public et de la liberté de tous.

Dans le débat d'idées, l'État laïc doit jouer un rôle d'arbitre, et non de joueur : dès lors qu'il commence à agir comme un joueur, il perd la crédibilité nécessaire à son rôle et est perçu par les autres acteurs soit comme un adversaire, soit comme un allié. Or, la laïcité ne repose pas uniquement sur la conception que l'État se fait de lui-même, mais aussi sur la reconnaissance de ce rôle par la société civile ; si l'État cesse de respecter ou de faire respecter les « règles du jeu », les acteurs civils agiront en conséquence.

Dans le rapport inverse, le point de contact légitime entre la Société civile et l'État demeure l'Assemblée nationale et les voies démocratiques officielles. Les convictions religieuses, philosophiques ou idéologiques peuvent influencer les politiques publiques uniquement dans ce cadre. Le contournement de ces canaux constitue de l'entrisme et porte atteinte au droit des Québécois à des institutions étatiques laïques.

Deuxième imprécision : Qu'est-ce que la religion?

Le PL9 réaffirme la neutralité religieuse de l'État et l'égalité de tous, tout en précisant qu'il ne favorise pas l'absence de convictions au détriment de leur présence. Toutefois, il opère à partir de présupposés non formulés quant à

ce qui constitue une *religion*, créant une *insécurité juridique* susceptible de porter atteinte à liberté de religion, principe important de la *Loi sur la laïcité de l'État*.

Le PL9 définit ainsi la *pratique religieuse*⁶ :

« Est une *pratique religieuse* au sens du présent article et de l'article 10.2 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 telle définition, combinée à l'absence d'une définition claire et générale de la *religion*, expose l'application de la loi à l'arbitraire. Pour assurer une véritable neutralité, la loi doit éviter un biais qui viserait, de fait, les traditions religieuses abrahamiques, tout en laissant hors champ des convictions non confessionnelles jouant un rôle fonctionnel analogue.

Deux imprécisions qui ont un effet multiplicateur

Le PL9 crée deux imprécisions dont les effets délétères se renforcent :

- 1- Imprécision quant à la frontière entre l'État et la Société civile ;
- 2- Imprécision quant à ce qui constitue une « religion ».

Nous proposons donc des correctifs précisant ces ambiguïtés :

⁶ PL9, art. 9 (édicte l'art. 10.1 LLE)

Frontière entre l'État et la société civile :

Pour éviter l'arbitraire et préserver la cohérence de la laïcité, la frontière doit être tracée ainsi :

- Ne relèvent de l'État que les organismes sous son contrôle direct et représentant clairement le pouvoir public (Le test implique ainsi un contrôle direct ET une représentation du pouvoir public).
- Les organismes subventionnés sans ce contrôle demeurent dans la société civile. Les fonds publics ne doivent pas financer des finalités religieuses ou idéologiques, qui relèvent du financement privé.

En conséquence, l'État doit distinguer :

- Les organismes à finalité séculière (banques alimentaires, écoles privées subventionnées, services sociaux, etc.) qui devraient être admissibles au financement public sous des conditions générales (p. ex. non-discrimination) sans toutefois exclure celles qui seraient établies sur la base de principes religieux, ou opérés parallèlement à des communautés de foi;
- Les organismes ayant pour fin le culte, non éligible au financement public puisque l'État ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte⁷.

Enfin, il importe de rappeler que l'espace public n'est pas neutre : il est le lieu du pluralisme et du débat d'idées. Le rôle de l'État dans cet espace doit rester celui d'un arbitre, garantissant l'ordre public et la liberté de tous, sans chercher à imposer une neutralité qui effacerait la diversité des convictions religieuses et philosophiques de la société civile.

À défaut, on crée une tension : assimiler des organismes civils subventionnés à l'État tout en finançant d'autres acteurs à finalité idéologique ou religieuse compromet la neutralité apparente. Si un

⁷ Pour reprendre la formule consacrée dans l'Art. 2 de la Loi de 1905

organisme est réputé « partie de l'État », alors au-delà d'un seuil d'assimilation il devrait assumer l'ensemble des exigences de la laïcité de l'État : ce qui n'est ni souhaitable ni nécessaire lorsque la société civile accomplit ses fonctions dans le respect de l'ordre public.

Définition de la religion

En vue de corriger la seconde imprécision, nous soumettons donc la proposition suivante, visant à compléter la définition de la religion :

Aux fins de la neutralité de l'État, constitue une conviction de conscience non confessionnelle, assimilée aux fins de la présente loi, tout système de pensée qui, sans s'identifier à une religion, remplit au moins trois des conditions suivantes :

- 1. Portée existentielle : engage l'identité profonde ou la quête de sens d'une personne ou d'un groupe ;*
- 2. Prétention normative ultérieure : comporte des affirmations de vérité de portée ultime ou totalisante ;*
- 3. Impératifs pratiques : prescrit/proscrits des conduites ou rites (au sens large) justifiés par ces affirmations ;*
- 4. Institutionnalisation : se traduit par des pratiques collectives durables, des structures ou des engagements organisés.*

Exclusions : ne sont pas visées les opinions politiques générales, les préférences morales personnelles, ni les plates-formes électorales adoptées pour des fins contingentes.

Cette conception garantit un traitement égal des convictions confessionnelles et non confessionnelles et en sécurisant l'interprétation pour éviter l'arbitraire.

Partie II : Affirmer la contribution positive du religieux au bien commun

Les communautés de foi constituent des acteurs structurants de la société civile québécoise. Elles forment des institutions, soutiennent des réseaux de solidarité, favorisent l'engagement bénévole et contribuent, historiquement et concrètement, à la vitalité de la culture commune.

Les exclure symboliquement ou pratiquement de l'espace civique au nom d'une conception extensive de la laïcité comporte un risque de contre-effet: celui de renforcer des dynamiques de repli que le législateur cherche précisément à éviter, notamment le séparatisme religieux.

Dans ce contexte, le projet de loi n° 9 offre l'occasion d'affirmer explicitement la contribution positive attendue des communautés de foi au bien commun, dans le respect de la laïcité de l'État.

À cet égard, la Loi sur l'intégration à la nation québécoise, expressément mentionnée par le PL 9⁸, établit un cadre normatif pertinent : elle fonde l'intégration nationale sur le vivre-ensemble, la pleine participation à la société québécoise et un principe de réciprocité engageant à la fois l'État, la société et les personnes concernées, tout en s'opposant aux dynamiques d'isolement et de repli.

Le législateur doit en tirer une conséquence claire : prévenir le séparatisme ne passe pas par une neutralisation de la société civile ni par l'effacement de l'identité des communautés religieuses, mais par leur inscription explicite dans le projet national québécois, comme acteurs légitimes appelés à contribuer au bien commun.

Il importe toutefois de distinguer l'État de la nation. Comme le rappelle l'article 3 de la Loi sur l'intégration à la nation québécoise, la laïcité constitue un fondement de la culture commune, mais elle coexiste avec

⁸ Projet de loi no 9, *Loi sur le renforcement de la laïcité au Québec*, 43^e législature, 2^e session, art. 27 (édifiant l'art. 1 de la *Loi favorisant la neutralité religieuse notamment dans l'espace public*).

d'autres éléments constitutifs, notamment les institutions particulières, le patrimoine et l'histoire. La laïcité de l'État n'implique pas l'aveuglement de la nation à la dimension religieuse de la vie sociale.

Dans cette perspective, être québécois et religieux ne devrait pas être présenté comme une tension irréductible, mais comme une réalité compatible avec l'intégration nationale telle que définie par la loi.

ANNEXE : RECOMMANDATIONS

A. Clarifications interprétatives

Considérant l'importance des principes en cause et leurs effets concrets, le mémoire estime opportun que le ministre profite de la commission parlementaire pour préciser, au dossier, l'interprétation gouvernementale de certains aspects du projet de loi, de même que certains principes de la laïcité de l'État.

1) Séparation des religions et de l'État

- Que la séparation n'interdit pas des contacts officiels lorsque nécessaires (zonage, patrimoine, services religieux en milieux de vie).
- Que le terme « religion » ne se limite pas aux traditions abrahamiques et il inclut toutes les religions ainsi que certaines convictions non confessionnelles lorsque celles-ci jouent un rôle fonctionnel analogue.

2) Neutralité religieuse de l'État

- Que la neutralité de l'État ne s'étend pas à la Société civile : l'État agit en arbitre, préserve l'ordre public et n'éteint pas l'expression des convictions.
- Que le régime fiscal actuel (qui ne taxe, ni ne subventionne les cultes) est conforme au principe de neutralité religieuse de l'État.

3) Égalité et liberté de religion

- L'égalité ne distingue pas les convictions « religieuses » et « non confessionnelles » : tous sont mus par des croyances sincères que l'État n'a pas à hiérarchiser.
- La liberté de religion vaut pour les personnes physiques et morales; elle inclut le droit de former des institutions et un accès raisonnable à des services religieux.

B. Amendements législatifs

4) Définir les convictions non confessionnelles assimilées

Insérer à la Loi sur la laïcité de l'État une définition des « convictions de conscience non confessionnelles » assimilées aux fins de neutralité, sur la base d'un test cumulatif (≥ 3 critères) :

- a) portée existentielle ;
- b) Prétention normative ultérieure ;
- c) impératifs pratiques ;
- d) institutionnalisation (pratiques/structures durables).

Exclure expressément les opinions politiques générales, préférences morales individuelles et plates-formes électorales adoptées pour des fins contingentes.

2) Frontière État / Société civile (test d'assimilation)

Préciser que ne relèvent de l'État que les organismes sous contrôle direct et représentant clairement le pouvoir public (test : contrôle direct + représentation du pouvoir public).

- Distinguer, aux fins de financement public :

- i) organismes à finalité séculière (services) admissibles sous conditions générales (p. ex. non-discrimination) ;
- ii) organismes ayant pour fin le culte, non finançables sur fonds publics.

6) Intégration à la nation québécoise (ajouts ciblés)

- Reconnaître explicitement la contribution des communautés de foi au bien commun lorsque leurs activités respectent les lois et les valeurs démocratiques.
- Étendre le principe de responsabilité partagée aux communautés de foi comme acteurs de la Société civile.
- Prévoir que la politique nationale d'intégration inclut des orientations relatives à leur participation civique, sociale et culturelle, dans le respect de la laïcité de l'État.

7) Espace public : proportionnalité et clarté

- Écarter toute assimilation générale de la « neutralité de l'espace public » aux exigences qui incombent aux institutions de l'État ; fixer des critères limitatifs (sécurité, durée, accessibilité, non-entrave) pour l'usage des parcs.
- Réaffirmer que la voie publique relève des lois en vigueur (application régulière), avec mécanismes correctifs si une autorité refuse de les appliquer.

C. Mesures réglementaires et administratives

8) Accès aux locaux publics (hors heures de classe)

Rétablir la possibilité de location de locaux (p. ex. écoles), selon les conditions de neutralité prévues par la loi, en abrogeant les dispositions qui imposent une interdiction générale.

9) Point de contact institutionnel État-religions

Instituer, auprès de l'Assemblée nationale, un Observatoire de la laïcité dont le mandat inclut recevoir les griefs, conseiller, émettre des avis publics, servir de point de contact).

D. Nettoyage rédactionnel du PL9 (sécurité juridique)

10) Encadrement de notions ouvertes

- Remplacer ou cadrer toute référence aux « valeurs québécoises » par des critères juridiques opératoires (neutralité de l'État, égalité, ordre public, non-discrimination).
- Éviter les doubles peines ou assimilations qui mettraient sur le même plan l'exercice d'une pratique religieuse pacifique et l'entrave d'une pratique dans un lieu de culte.