



Faire de la laïcité un principe normatif central de la constitution

Mémoire du Mouvement laïque québécois présenté à la Commission des institutions pour la consultation générale sur le projet de loi n^o 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*

Novembre 2025

[Mouvement laïque québécois](http://www.mouvementlaïque.org)

Casier postal 32132, succursale Saint-André, Montréal, Québec H2L 4Y5, Canada
514 985-5840 - info@mlq.qc.ca

Table des matières

| | |
|---|---|
| Résumé | 1 |
| 1. Laïcité : des dispositions de renforcement bienvenues..... | 2 |
| 2. En faire un principe normatif et structurant | 2 |
| 3. La grande absente : la citoyenneté québécoise..... | 3 |
| 4. Un droit démocratique menacé | 5 |
| 5. Recommandations | 6 |

Résumé

Le Mouvement laïque québécois reçoit très favorablement les diverses dispositions du projet de Loi no 1 visant à affirmer le caractère laïque de l'État québécois et à garantir le droit à des services publics laïques.

La laïcité devrait toutefois y être définie de façon plus explicite et formelle afin d'en faire un principe structurant de l'État et de lui donner une portée justiciable.

Toute constitution québécoise devrait en outre comporter l'instauration d'une citoyenneté québécoise engageant à être fidèle aux valeurs communes du Québec et notamment à la laïcité de l'État.

L'article 42 du projet de Loi sur le Conseil constitutionnel devrait être amendé afin de préserver le droit des citoyennes et des citoyens de se porter à la défense des lois devant les tribunaux.

1. Laïcité : des dispositions de renforcement bienvenues

Le Mouvement laïque québécois reçoit favorablement les diverses mesures visant à renforcer l'affirmation de la laïcité dans les trois lois regroupées dans le Projet de loi no 1, Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec.

Dans chacune de ces futures lois – soit la Constitution du Québec, la Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec et la Loi sur le Conseil constitutionnel – le projet de Loi no 1 affirme à plusieurs endroits et de différentes façons le caractère laïque de l'État québécois ainsi que le droit des citoyens à des institutions publiques laïques.

Nous saluons particulièrement l'amendement prévu à l'article 9 de la Charte des droits et libertés visant à ce que le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes prévale sur le droit à la liberté de religion en cas de conflit entre ces deux droits, ce qui permettra d'éviter toute ambiguïté sur cette question.

Nous accueillons avec la même satisfaction l'ajout de la laïcité aux caractéristiques distinctives du Québec inscrites à l'article 90Q.3 de la *Loi constitutionnelle de 1867* puisque toute loi québécoise qui se dit constitutionnelle demeure soumise à la loi de 1867.

Toutes ces dispositions renforcent les principes fondamentaux de la Loi sur la laïcité de l'État et nous ne pouvons qu'être d'accord avec un tel renforcement de la laïcité dans des lois qui se veulent constitutionnelles.

2. En faire un principe normatif et structurant

La principale limite du projet de *Loi n^o 1* en matière de laïcité tient au fait que ce principe y est affirmé de façon déclaratoire plutôt que *normative*.

L'article 22 du projet de *Loi constitutionnelle* et l'article 14 du projet de Loi sur l'autonomie constitutionnelle reconnaissent la laïcité de l'État comme caractéristique fondamentale du Québec, *sans toutefois en définir le contenu ni la portée juridique*.

Cette absence de fondement normatif affaiblit la portée structurante de la laïcité et la réduit à une simple affirmation identitaire, alors qu'elle devrait constituer l'un des piliers du régime démocratique québécois.

Il conviendrait donc de renforcer la portée de cette déclaration. D'ailleurs, l'article 17 du projet de *Loi constitutionnelle* reconnaît que « l'État tient sa légitimité de la volonté du peuple », consacrant ainsi le principe de souveraineté populaire. Puisque le peuple est l'ensemble des citoyens, la reconnaissance de sa souveraineté dans l'article 17 implique que l'État ne reconnaît que des citoyens sans distinctions d'appartenance religieuse ou ethnique. C'est précisément ce que recouvre la notion de laïcité en vertu de laquelle l'État peut se dire séparé et indépendant des religions et des appartenances religieuses.

Ainsi, en vertu de sa laïcité, l'État ne reconnaît aucune religion; il ne reconnaît que des citoyens qui forment le peuple et la nation. Dans une perspective

républicaine, la laïcité est ainsi l'expression institutionnelle de la souveraineté populaire. Elle constitue une valeur fondatrice de la citoyenneté républicaine dépassant l'appartenance ethnique ou religieuse.

La laïcité doit donc être étroitement liée à la définition de la citoyenneté québécoise, qui devrait être ajoutée au projet de loi. Être citoyen du Québec, c'est adhérer à un espace civique commun fondé notamment sur l'égalité des droits, la liberté de conscience, la neutralité religieuse de l'État et le français comme langue commune. Une telle conception permet de dépasser les appartenances particulières pour affirmer une citoyenneté républicaine, inclusive et universelle.

Lier la laïcité à la citoyenneté et à la souveraineté populaire d'où l'État tire sa légitimité permettrait d'en faire un principe structurant de l'État, c'est-à-dire un principe justiciable pouvant être invoqué devant les tribunaux et devant le futur Conseil constitutionnel québécois au même titre que la primauté du droit et la démocratie.

Nous proposons donc les ajouts suivants à l'article 22 du projet de *Loi constitutionnelle* :

22. L'État est laïque.

1. La laïcité de l'État découle de la souveraineté populaire et assure que nul pouvoir religieux ne puisse influencer les institutions publiques, lesquelles doivent demeurer neutres et égalitaires.
2. La laïcité garantit :
 - a) la séparation des pouvoirs politiques et religieux ;
 - b) la neutralité de l'État et de ses institutions ;
 - c) la liberté de conscience et de religion ;
 - d) l'égalité de toutes les personnes devant l'État et ses institutions.
3. Tout représentant de l'État ou employé d'une institution publique doit respecter la neutralité religieuse de l'État dans l'exercice de ses fonctions.

3. La grande absente : la citoyenneté québécoise

Conséquemment à ce qui précède, tout projet de constitution québécoise devrait instituer une citoyenneté québécoise. Cela constituait d'ailleurs l'axe central du rapport des États généraux sur la situation et l'avenir de la langue française au Québec déposé en août 2001¹.

¹ *Le français, une langue pour tout le monde*. Rapport de la Commission des États généraux sur la situation et l'avenir de la langue française au Québec, 20 août 2001, p.21.

La création d'une citoyenneté québécoise avait aussi été envisagée en 2007 dans le projet de *Loi sur l'identité québécoise* qui prévoyait son inscription au *Code civil du Québec* dans le cadre d'une future constitution.²

Ces initiatives visaient à définir et protéger l'identité québécoise, tout en facilitant l'intégration des nouveaux arrivants à la culture et à la société québécoise par l'usage du français comme langue commune.

En 2024, le ministère de l'Éducation a mis en place le cours *Culture et citoyenneté québécoise*, un cours obligatoire tout au long du primaire et du secondaire dont l'une des trois finalités est de « préparer à l'exercice de la citoyenneté québécoise »³ La citoyenneté n'ayant toutefois aucun statut juridique formel, on doit déplorer que cet exercice ne sera que symbolique. Comme le dit l'adage, une chose qui n'est pas nommée n'existe pas.

Tel que le souligne le professeur David Santarossa, cette absence de reconnaissance « a pour conséquence de créer une ambiguïté quant à l'identité et à l'appartenance des Québécois au sein de la fédération. [...] Il serait important et même urgent de lever cette ambiguïté. [...] La reconnaissance constitutionnelle de cette citoyenneté [québécoise] permettrait de consolider l'identité nationale, de protéger les intérêts culturels et politiques du Québec, et de promouvoir une politique de convergence culturelle.»⁴

Tout récemment, c'est aussi la conclusion à laquelle arrivait le Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne :

*« Le Comité considère qu'après avoir reconnu que « les Québécois et les Québécoises forment une nation » dans la Loi constitutionnelle de 1867 en 2022, la notion de citoyenneté québécoise devrait elle aussi être enchâssée dans la constitution québécoise codifiée, comme le suggèrent plusieurs mémoires transmis au Comité. L'objectif poursuivi est d'inscrire dans une loi fondamentale le fait que les Québécois et les Québécoises forment une nation unique en Amérique du Nord, qu'ils sont unis par une langue, une histoire et des valeurs communes, nonobstant leurs origines. »*⁵

Nous partageons ces objectifs. En plus de favoriser une identité collective commune, les dispositions entourant l'instauration et l'obtention d'une citoyenneté québécoise devraient comporter l'adhésion aux « valeurs sociales distinctes du Québec » incluant formellement le français comme langue commune, l'égalité entre les femmes et les hommes et la laïcité de l'État.

Nous formulons donc la recommandation suivante :

² Projet de loi no 195, *Loi sur l'identité québécoise*, TRENTE-HUITIÈME LÉGISLATURE, 2007, article 10.

³ Programme *Culture et citoyenneté québécoise*, Ministère de l'Éducation, Québec, 2024, p. 3.

⁴ David Santarossa, *La citoyenneté québécoise : symbolique et ambiguïté dans le programme CCQ*, Mémoire présenté au Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne, juillet 2024, p. 2,6.

⁵ *Ambition. Affirmation. Action*. Rapport du Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne, 2024, p. 42.

Ajouter au projet de *Loi n° 1* un article déclarant l'instauration de la citoyenneté québécoise, laquelle comporte un engagement à être fidèle aux lois québécoises visant notamment l'usage du français comme langue commune et assurant l'égalité des hommes et des femmes ainsi que la laïcité de l'État.

Assortie ou non de pouvoirs particuliers, cette citoyenneté contribuerait à renforcer l'identité nationale, l'intégration civique et la cohésion sociale.

4. Un droit démocratique menacé

Les fondements républicains de la laïcité québécoise dont nous souhaitons une affirmation plus formelle ne seraient ni les mêmes ni complets si ce n'était du jugement unanime de la Cour suprême du Canada obtenu par le Mouvement laïque québécois dans la cause des prières municipales à Saguenay⁶.

C'est dans cet arrêt unanime que la Cour suprême définit le plus précisément la portée de la neutralité religieuse de l'État. La Cour affirme que cette neutralité doit être « de fait et d'apparence »⁷ et que tout représentant de l'État – ce qui inclut les enseignants et les enseignantes des écoles publiques – doit respecter cette neutralité de façon apparente.

C'est sur la base de ce jugement que la *Loi sur la laïcité de l'État* peut interdire le port de signes religieux de la part des agents en autorité coercitive ou en autorité éducative. Notons que, toujours selon cet arrêt, l'interdiction de porter un signe identitaire religieux pourrait être étendue à tous les fonctionnaires des institutions publiques et parapubliques et ne nécessiterait pas le recours à la clause dérogatoire⁸.

C'est également sur la base de cet arrêt que le Mouvement laïque québécois s'est porté à la défense de la Loi sur la laïcité de l'État devant la Cour supérieure, devant la Cour d'appel et bientôt devant la Cour suprême du Canada.

L'article 42 du projet de Loi sur le conseil constitutionnel risque de priver les organismes de la société civile de ce droit démocratique de défendre des lois contestées devant les tribunaux:

42. L'article 4 de la Loi sur le ministère de la Justice (chapitre M-19) est modifié par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant :

« Dans l'exercice de ses responsabilités, le procureur général assure la conduite des affaires judiciaires en matière constitutionnelle et veille à affirmer la pleine étendue de la compétence législative du Québec et à défendre l'intégrité de cette compétence. Il agit en justice pour préserver les intérêts constitutionnels du Québec et défend le caractère opérant,

⁶ *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16.

⁷ Paragraphe 137.

⁸ « l'obligation de neutralité [religieuse de l'État] n'implique pas d'exercice de conciliation des droits ». Cour suprême, *op.cit.*, paragraphe 119.

l'applicabilité constitutionnelle et la validité des lois du Parlement du Québec. »

Le procureur général dispose déjà de cette compétence. En l'affirmant de cette façon, cet article interprété à la lettre peut signifier que le procureur général est le seul à disposer de cette compétence non partagée. Il revient normalement aux tribunaux de décider de l'intérêt de toute personne d'agir en justice pour se prévaloir de droits constitutionnels ou d'intervenir pour soutenir la validité constitutionnelle d'une loi qui lui procure des bénéfices.

Abolir cette disposition signifierait que tout citoyen ou tout organisme de la société civile pourrait contester une loi mais aucun ne pourrait se porter à sa défense. Si un tel article avait été en vigueur lors de la contestation de la *Loi sur la laïcité*, ni le MLQ ni l'association féministe Pour les droits des femmes du Québec n'auraient pu intervenir devant les tribunaux pour défendre cette loi. De la même façon, l'association Droits collectifs Québec, avec l'appui de Mouvement laïque québécois, n'aurait pas pu tenter un recours judiciaire pour enjoindre le Conseil de la magistrature à se conformer à la *Loi sur la laïcité*.

Une constitution qui se doit d'être républicaine ne peut priver les citoyens du droit de se porter à la défense des lois essentielles à la liberté de conscience de tous et à la cohésion sociale.

L'article 42 du projet de *Loi sur le Conseil constitutionnel* doit être amendé afin de préserver ce droit démocratique.

5. Recommandations

1. Ajouter les éléments suivants à l'article 22 du projet de *Loi constitutionnelle* :

22. L'État est laïque.

1. La laïcité de l'État découle de la souveraineté populaire et assure que nul pouvoir religieux ne puisse influencer les institutions publiques, lesquelles doivent demeurer neutres et égalitaires.

2. La laïcité garantit :

a) la séparation des pouvoirs politiques et religieux ;

b) la neutralité de l'État et de ses institutions ;

c) la liberté de conscience et de religion ;

d) l'égalité de toutes les personnes devant l'État et ses institutions.

3. Tout représentant de l'État ou employé d'une institution publique doit respecter la neutralité religieuse de l'État dans l'exercice de ses fonctions.

2. Ajouter au projet de *Loi n° 1* un article déclarant l'instauration de la citoyenneté québécoise, laquelle comporte un engagement à être fidèle aux lois québécoises visant notamment l'usage du français comme langue commune et assurant l'égalité des hommes et des femmes ainsi que la laïcité de l'État.

3. Amender l'article 42 du projet de *Loi sur le Conseil constitutionnel* afin d'assurer que les citoyens et organismes de la société civiles puissent se porter à la défense des lois devant les tribunaux.