
**Analyse du projet de loi N° 9 Loi visant notamment à renforcer la laïcité dans le réseau de
l'éducation et modifiant diverses dispositions législatives**

MÉMOIRE PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DES RELATIONS AVEC LES CITOYENS

NEUTRALITÉ RELIGIEUSE, PROPORTIONALITÉ ET EFFETS DIFFÉRENCIÉS.

Présenté par

Ramdane Mourad, Citoyen

Date de dépôt

09 Février 2026

Table des matières

Préambule	4
RÉSUMÉ EXÉCUTIF	4
Objet du mémoire	4
Constats principaux	4
Analyses principales	4
Recommandations principales	5
CHAPITRE 1 - CADRE LÉGISLATIF ET DESCRIPTION DU PROJET DE LOI N° 9	6
1.1 Présentation générale du projet de loi n° 9	6
1.2 Champ d'application institutionnel élargi	6
1.3 Nouvelles obligations imposées	6
1.4 Régime des exceptions et pouvoirs discrétionnaires	7
1.5 Observations internes déjà présentes dans tes notes	7
CHAPITRE 2 - ANALYSE ÉTHIQUE ET JURIDIQUE DE LA NEUTRALITÉ RELIGIEUSE	7
2.1 Neutralité religieuse. Définition juridique opératoire	7
2.2 Neutralité formelle et neutralité réelle	7
2.3 Équité substantielle et effets différenciés	7
2.4 Universalité abstraite et impact concret des normes	8
2.5 Déplacement de la charge normative	8
2.6 Observations analytiques internes issues des notes	8
CHAPITRE 3 - PROPORTIONNALITÉ, JUSTIFICATION EMPIRIQUE ET CHARGE DE LA PREUVE	8
3.1 Principe de proportionnalité en droit public	8
3.2 Exigence de justification empirique	8
3.3 Législation préventive et raisonnement anticipatoire	9
3.4 Charge de la preuve et inversion normative	9
3.5 Effet cumulatif des restrictions	9
3.6 Observations critiques internes issues des notes	9
3.7 Construction du risque et échec du test de proportionnalité	10
CHAPITRE 4 - COMPARAISON INTERNATIONALE ET DROIT COMPARÉ DE LA LAÏCITÉ	11
4.1 Intérêt et limites de la comparaison internationale	11
4.2 Modèles dominants de laïcité dans les démocraties libérales	11
4.3 Le modèle français et ses limites réelles	11
4.4 Positionnement spécifique du Québec	12
4.5 Déplacements normatifs et singularité québécoise	12

4.6 Observations comparatives internes issues des notes.....	12
CHAPITRE 5 - ANALYSE DU DISCOURS PUBLIC, DÉCLARATIONS POLITIQUES ET CONSTRUCTION DU PROBLÈME	12
5.1 Rôle du discours politique dans la production de la norme	12
5.2 Déclarations publiques et justification du projet de loi	13
5.3 Construction du problème dans le discours public.....	13
5.4 Glissements sémantiques et circularité argumentative.....	13
5.5 Invisibilisation des effets différenciés par le discours	13
5.6 Constats sur le discours public	13
CHAPITRE 6 - GROUPES AFFECTÉS, ASYMÉTRIES CONCRÈTES ET VULNÉRABILITÉS INSTITUTIONNELLES.....	14
6.1 Identification des groupes directement touchés	14
6.2 Asymétries concrètes produites par les normes	14
6.3 Dépendance institutionnelle et exposition accrue	14
6.4 Effets genrés et différenciation interne.....	14
6.5 Accès aux services, sanctions et exclusions indirectes	15
6.6 Observations empiriques et analytiques internes issues des notes	15
CHAPITRE 7 - RECOMMANDATIONS NORMATIVES ET CONDITIONS DE LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE	15
7.1 Conditions générales de légitimité démocratique	15
7.2 Recommandations relatives au champ d'application de la laïcité	15
7.3 Recommandations relatives à la proportionnalité et à la preuve.....	16
7.4 Recommandations relatives aux groupes affectés.....	16
7.5 Recommandations relatives au processus démocratique.....	16
7.6 Observations normatives internes issues des notes	16
CHAPITRE 8 - CONCLUSION GÉNÉRALE, ARTICULATION FINALE ET PORTÉE DU MÉMOIRE	16
8.1 Statut de la conclusion dans le cadre d'analyse	16
8.2 Récapitulation structurée des constats.....	16
8.3 Récapitulation structurée des analyses	17
8.4 Portée normative et limites du mémoire.....	17
8.5 Observations finales issues des notes.....	17
BIBLIOGRAPHIE	18

Préambule

À titre de citoyen issu d'une minorité visible, directement concerné par les effets concrets des normes analysées, le présent mémoire vise à contribuer au débat parlementaire en apportant une analyse rigoureuse des impacts réels du projet de loi N° 9.

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Objet du mémoire

Le présent mémoire porte sur le projet de loi no 9, *Loi favorisant la neutralité religieuse notamment dans l'espace public*. Il vise à examiner la cohérence juridique, la proportionnalité et la légitimité démocratique des mesures proposées, à la lumière des principes reconnus de l'État de droit, des exigences constitutionnelles applicables aux atteintes aux droits fondamentaux et des standards observés en droit comparé.

Le mémoire ne remet pas en cause le principe de la laïcité de l'État en tant que tel. Il s'attache plutôt à analyser les conditions de son application concrète, la solidité de ses justifications empiriques et les effets différenciés produits par les restrictions envisagées.

Constats principaux

L'analyse met en évidence que le projet de loi no 9 opère une extension substantielle du champ d'application de la laïcité de l'État à des secteurs et à des personnes qui ne relèvent pas traditionnellement de l'exercice direct de l'autorité étatique. Les obligations prévues concernent non seulement le personnel de certains organismes, mais également des usagers de services, des personnes en formation, des personnes en francisation et des individus en situation de dépendance institutionnelle.

Le mémoire constate que ces mesures restrictives ne reposent pas sur une démonstration empirique documentée de l'existence d'un problème réel, actuel et généralisé justifiant leur portée et leur intensité. Les justifications avancées s'inscrivent principalement dans une logique préventive et anticipatoire, fondée sur des risques postulés plutôt que sur des atteintes observables à l'ordre public ou à la neutralité institutionnelle.

L'analyse d'événements invoqués dans l'espace public pour soutenir cette logique, notamment les prières de rue tenues à Montréal dans le contexte du conflit à Gaza, révèle un écart significatif entre le récit politique et les faits établis. Dans ces situations, ni les autorités religieuses directement concernées ni les forces policières n'ont constaté de trouble à l'ordre public, d'intimidation ou de violence. Ces éléments soulèvent un enjeu central dans la présentation publique du problème, utilisée pour justifier l'intervention législative.

Analyses principales

Sur le plan juridique, le mémoire démontre que le projet de loi No 9 affaiblit les exigences classiques de proportionnalité applicables aux atteintes aux droits fondamentaux, en déplaçant la charge de la preuve des autorités publiques vers les individus concernés. La neutralité religieuse, présentée comme formelle et universelle, produit en pratique des effets différenciés et asymétriques, affectant de manière disproportionnée certains groupes en raison de la visibilité de leurs pratiques religieuses, de leur statut administratif ou de leur position de vulnérabilité institutionnelle.

L'analyse du discours public met en évidence un mécanisme de circularité argumentative, par lequel des situations ponctuelles, décontextualisées et non problématiques sur le plan juridique sont mobilisées pour justifier des restrictions

générales, sans démonstration de nécessité ni de proportionnalité. Ce procédé contribue à transformer des manifestations licites de la liberté de religion en indicateurs de désordre, sans fondement empirique suffisant.

Recommandations principales

Le mémoire recommande :

1. De limiter l'application des obligations de neutralité religieuse aux personnes exerçant une autorité étatique directe ;
2. De subordonner toute restriction à la liberté de religion à la démonstration empirique d'un problème réel, actuel et documenté ;
3. D'intégrer une analyse différenciée des impacts des mesures législatives sur les groupes concernés ;
4. De renforcer les mécanismes de justification et de reddition de comptes afin de préserver la confiance démocratique et la légitimité du régime de laïcité.

CHAPITRE 1 - CADRE LÉGISLATIF ET DESCRIPTION DU PROJET DE LOI N° 9

1.1 Présentation générale du projet de loi n° 9

Le projet de loi n° 9, intitulé « Loi favorisant la neutralité religieuse notamment dans l'espace public », modifie le cadre juridique existant en matière de laïcité au Québec. Il vise à étendre, préciser et renforcer les obligations liées à la neutralité religieuse dans un ensemble élargi de contextes institutionnels et para-institutionnels.

Le texte s'inscrit dans la continuité déclarée de la Loi sur la laïcité de l'État, tout en introduisant des mécanismes nouveaux touchant l'espace public, les services éducatifs, les services de garde, les établissements privés subventionnés et certains services de formation et d'intégration.

1.2 Champ d'application institutionnel élargi

Le projet de loi assujettit explicitement à la laïcité de l'État des organismes qui ne sont pas des ministères ou organismes publics au sens classique, mais qui reçoivent un financement public ou exercent une mission d'intérêt public.

Sont notamment visés :

- Les centres de la petite enfance et les garderies subventionnées ;
- Les établissements d'enseignement privés subventionnés ;
- Les établissements de santé privés conventionnés ;
- Les ressources intermédiaires et de type familial ;
- Les organismes offrant des services de francisation et d'intégration.

1.3 Nouvelles obligations imposées

1.3.1 Obligation de neutralité religieuse du personnel

Les membres du personnel des organismes visés doivent exercer leurs fonctions sans favoriser ni défavoriser quiconque en raison de convictions religieuses, et ce, dans le respect des valeurs démocratiques, de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la laïcité.

1.3.2 Obligation d'avoir le visage découvert

Le projet de loi impose l'obligation d'avoir le visage découvert à toute personne recevant ou donnant un service dans les contextes couverts par la loi, y compris dans certains services éducatifs, de formation et de francisation.

Le non-respect de cette obligation peut entraîner le refus du service, sous réserve d'exceptions prévues par règlement ou appréciation administrative.

1.3.3 Interdiction de certaines pratiques religieuses

La pratique religieuse est interdite dans les lieux assujettis, sauf exceptions prévues, notamment pour :

- Les soins spirituels ;
- Les pratiques culturelles des Premières Nations et des Inuit ;
- Certaines activités religieuses facultatives hors du temps de prestation de services éducatifs.

1.4 Régime des exceptions et pouvoirs discrétionnaires

Le projet de loi prévoit des exceptions explicites à certaines interdictions, lesquelles sont définies de manière restrictive et encadrées par des critères administratifs.

Le pouvoir d'interprétation et d'application de ces exceptions est largement confié aux autorités administratives et aux gestionnaires des établissements concernés.

1.5 Observations internes déjà présentes dans tes notes

Le projet de loi repose sur une extension progressive de la laïcité à des sphères de plus en plus éloignées de l'exercice direct de l'autorité étatique.

Il introduit une logique de conformité comportementale qui touche non seulement les agents, mais également les usagers et les personnes en situation de formation ou d'intégration.

CHAPITRE 2 - ANALYSE ÉTHIQUE ET JURIDIQUE DE LA NEUTRALITÉ RELIGIEUSE

2.1 Neutralité religieuse. Définition juridique opératoire

En droit public québécois et canadien, la neutralité religieuse de l'État renvoie à l'obligation pour les institutions publiques de ne pas favoriser ni défavoriser une religion, une conviction ou une absence de conviction, dans l'exercice de leurs fonctions.

Cette neutralité est historiquement rattachée à l'action de l'État et de ses agents lorsqu'ils exercent une autorité normative, décisionnelle ou coercitive.

2.2 Neutralité formelle et neutralité réelle

La neutralité formelle désigne le caractère abstrait, général et impersonnel d'une norme juridique. Une loi est formellement neutre lorsqu'elle ne mentionne aucune religion et s'applique de manière identique à toutes et tous.

La neutralité réelle, ou substantielle, renvoie aux effets concrets produits par la norme sur les personnes et les groupes, indépendamment de l'intention déclarée du législateur.

Une norme peut être formellement neutre tout en produisant des effets différenciés et asymétriques lorsqu'elle s'applique à des pratiques, des obligations ou des réalités sociales qui ne sont pas équivalentes entre les groupes concernés.

2.3 Équité substantielle et effets différenciés

Certaines traditions religieuses n'imposent aucun signe visible quotidien, tandis que d'autres prescrivent des signes visibles permanents, parfois genrés et indissociables de la pratique religieuse.

Une interdiction uniforme du port de signes religieux ou de certaines pratiques visibles produit mécaniquement un impact plus contraignant pour les personnes appartenant aux religions dont les prescriptions sont visibles et continues.

L'égalité de traitement formelle ne garantit pas l'équité substantielle lorsque les contraintes imposées n'ont pas le même coût social, identitaire ou existentiel selon les personnes concernées.

2.4 Universalité abstraite et impact concret des normes

Le droit repose souvent sur des normes générales et abstraites. Toutefois, en matière de droits fondamentaux, l'évaluation de la légitimité d'une restriction exige l'examen de ses effets concrets.

Le projet de loi N° 9 repose sur une universalité abstraite qui ne tient pas compte de la diversité réelle des pratiques religieuses, des obligations normatives internes aux religions et des rapports différenciés à la visibilité corporelle.

L'absence de prise en compte de ces différences transforme une égalité formelle en inégalité matérielle, sans que cette transformation soit explicitement reconnue ou justifiée dans le texte législatif.

2.5 Déplacement de la charge normative

Le projet de loi déplace la charge de la neutralité religieuse de l'État vers les individus, en imposant des obligations comportementales et corporelles à des personnes qui ne représentent pas l'État au sens classique.

Ce déplacement modifie la finalité même du principe de laïcité, qui cesse d'être un cadre limitant l'action de l'État pour devenir un instrument de régulation des conduites individuelles.

2.6 Observations analytiques internes issues des notes

La neutralité invoquée par le projet de loi est une neutralité déclarative qui ne s'accompagne pas d'une analyse systématique des effets différenciés qu'elle engendre.

Le discours de neutralité tend à invisibiliser les groupes les plus affectés en présentant les effets différenciés comme des conséquences individuelles plutôt que comme des produits structurels de la norme.

CHAPITRE 3 - PROPORTIONNALITÉ, JUSTIFICATION EMPIRIQUE ET CHARGE DE LA PREUVE

3.1 Principe de proportionnalité en droit public

En droit public, toute mesure restreignant l'exercice d'un droit fondamental doit satisfaire au principe de proportionnalité. Ce principe exige l'existence d'un objectif légitime, un lien rationnel entre la mesure et l'objectif poursuivi, ainsi qu'une atteinte minimale aux droits concernés.

La proportionnalité constitue un standard central d'évaluation des lois dans les régimes démocratiques fondés sur l'État de droit, tant en droit constitutionnel canadien qu'en droit comparé.

3.2 Exigence de justification empirique

L'application du principe de proportionnalité suppose l'existence d'un problème réel, actuel et documenté. La restriction d'un droit ne peut reposer uniquement sur des hypothèses, des perceptions ou des cas isolés.

Les justifications invoquées pour le projet de loi N° 9 ne s'appuient pas sur des données empiriques systématiques démontrant l'existence d'un problème généralisé justifiant l'adoption de mesures aussi larges.

Les situations évoquées publiquement relèvent de cas ponctuels, non quantifiés et non contextualisés, qui sont présentés comme révélateurs d'un phénomène d'ensemble.

3.3 Législation préventive et raisonnement anticipatoire

Le projet de loi s'inscrit dans une logique de législation préventive, fondée sur l'anticipation de risques futurs plutôt que sur la correction de préjudices avérés.

Ce type de raisonnement repose sur l'idée que l'absence d'intervention immédiate pourrait conduire à une détérioration hypothétique de la situation, justifiant ainsi l'adoption de mesures restrictives avant même l'apparition d'un problème démontré.

Une telle logique déplace le seuil de justification requis pour restreindre des droits, en substituant la crainte anticipée à la preuve empirique.

3.4 Charge de la preuve et inversion normative

Dans un cadre démocratique fondé sur les droits, la charge de la preuve repose normalement sur l'État lorsqu'il limite l'exercice d'un droit fondamental.

Le projet de loi N° 9 opère un renversement implicite de cette charge en exigeant des individus concernés qu'ils se conforment à des restrictions sans que l'État ait démontré la nécessité objective et proportionnée de ces restrictions.

Ce renversement transforme la liberté en exception conditionnelle, et la conformité en norme par défaut.

3.5 Effet cumulatif des restrictions

Les restrictions prévues par le projet de loi N° 9 ne s'appliquent pas isolément, mais de manière cumulative, touchant simultanément l'accès aux services, la participation à des programmes, la visibilité corporelle et l'expression religieuse.

L'effet cumulatif de ces restrictions accentue leur impact réel, en particulier pour les personnes déjà en situation de dépendance institutionnelle ou administrative.

3.6 Observations critiques internes issues des notes

Le projet de loi transforme des situations exceptionnelles ou marginales en fondement d'un régime normatif général.

L'absence de démonstration empirique est compensée par une rhétorique de protection des valeurs et de prévention des dérives, sans explicitation des mécanismes causaux invoqués.

La logique préventive adoptée affaiblit les garanties procédurales normalement associées à la restriction des droits fondamentaux.

Les données institutionnelles disponibles ne corroborent pas l'association fréquemment suggérée entre immigration en provenance de pays à majorité musulmane et insuffisante maîtrise du français. Les statistiques publiées par le ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration indiquent que la majorité des personnes immigrantes admises déclarent une connaissance fonctionnelle du français dès l'arrivée ou acquièrent cette compétence à l'issue des parcours de francisation offerts par l'État.

Ces constats remettent en cause la pertinence de présenter la langue française comme un enjeu problématique spécifiquement lié à l'origine nationale ou religieuse des personnes visées.

Les indicateurs produits par Statistique Québec ne font par ailleurs état d'aucune augmentation mesurable des tensions sociales, des incidents liés à l'ordre public ou des défaillances systémiques associées aux groupes concernés par les dispositions du projet de loi N° 9.

En l'absence de tendances statistiques convergentes ou de signaux institutionnels persistants, la qualification de ces situations comme un problème généralisé apparaît davantage fondée sur des perceptions que sur des constats empiriques vérifiables.

Cette absence de démonstration empirique est également observable dans les données opérationnelles des autorités policières. Les informations rendues publiques par le Service de police de la Ville de Montréal ne font état d'aucune plainte formelle, d'aucun rapport d'incitation à la haine ni d'aucun constat d'entrave ou de trouble à la paix liés aux pratiques invoquées dans le débat public, notamment en ce qui concerne les rassemblements ou moments de prière évoqués.

En l'absence de signalement institutionnel ou de qualification pénale, la caractérisation de ces pratiques comme des menaces à l'ordre public ne repose sur aucun fondement opérationnel établi.

Pris ensemble, ces éléments mettent en lumière un écart significatif entre les justifications avancées dans le débat public et les données institutionnelles disponibles. Ni les indicateurs linguistiques, ni les statistiques sociales, ni les constats policiers ne permettent d'établir l'existence d'un préjudice réel, actuel ou généralisé justifiant l'adoption de mesures restrictives ciblant implicitement certains groupes.

Cette dissociation entre les faits observables et les risques invoqués fragilise la démonstration de l'objectif législatif et appelle un examen rigoureux de sa conformité aux exigences constitutionnelles de proportionnalité.

3.7 Construction du risque et échec du test de proportionnalité

Cette dissociation entre les faits observables et les justifications avancées soulève plusieurs interrogations fondamentales quant à la cohérence normative du projet de loi :

Comment expliquer que certains discours associent l'immigration en provenance de pays à majorité musulmane à une insuffisante maîtrise du français, alors même que les données institutionnelles disponibles indiquent des taux élevés de connaissance du français parmi ces populations ?

Sur quels éléments probants repose la construction de certains enjeux présentés comme problématiques, lorsque les indicateurs institutionnels ne signalent ni augmentation mesurable des tensions ni défaillances systémiques associées aux groupes visés ?

Ces interrogations ne relèvent pas d'un désaccord idéologique, mais d'une exigence minimale de cohérence entre les constats empiriques disponibles et les justifications invoquées pour restreindre l'exercice de droits garantis.

En droit constitutionnel canadien, toute atteinte à un droit garanti par la Charte doit satisfaire aux exigences du test de proportionnalité, tel qu'énoncé dans l'arrêt *R. c. Oakes*. Ce test impose notamment que l'objectif poursuivi soit réel et urgent, que les moyens choisis présentent un lien rationnel avec cet objectif, qu'ils portent atteinte de manière minimale aux droits en cause et que leurs effets bénéfiques l'emportent sur leurs effets préjudiciables.

Or, l'analyse du projet de loi N° 9 révèle une fragilité structurelle dès la première étape de ce test. Les restrictions proposées s'appuient sur une **appréhension anticipatoire du risque**, fondée sur des situations présentées comme problématiques sans qu'un préjudice réel, actuel ou généralisé ne soit démontré. L'exemple des prières de rue invoquées dans le débat

public illustre cette difficulté. Ces événements ont été qualifiés de menaces à l'ordre public malgré l'absence de constats de violence, d'entrave ou d'intimidation par les autorités compétentes.

Lorsque l'objectif législatif repose sur une **construction du risque** plutôt que sur des faits établis, l'exigence d'urgence et de réalité de l'objectif devient contestable. Cette faiblesse initiale affecte l'ensemble de l'analyse de proportionnalité. Le lien rationnel entre les restrictions imposées et l'objectif poursuivi se trouve fragilisé, puisque les mesures visent à prévenir un risque qui n'a pas été objectivé.

De plus, l'absence de démonstration empirique empêche toute évaluation rigoureuse de l'atteinte minimale. En l'absence de données probantes sur l'ampleur ou la nature du problème invoqué, il devient impossible de justifier que les mesures retenues constituent l'option la moins attentatoire parmi celles disponibles. Le législateur s'inscrit alors dans une logique de **sur-inclusion normative**, où des restrictions générales sont imposées à partir de situations ponctuelles ou symboliques.

Enfin, la mise en balance des effets bénéfiques et préjudiciables ne peut être effectuée de manière satisfaisante lorsque les bénéfices attendus reposent sur des hypothèses plutôt que sur des constats établis. Les effets préjudiciables, quant à eux, sont concrets et identifiables : **exclusions professionnelles, restrictions d'accès aux services, effets différenciés sur certains groupes et affaiblissement de la confiance démocratique.**

Ainsi, la **construction du risque** ne constitue pas seulement un enjeu d'interprétation politique ou médiatique. Elle emporte des conséquences juridiques directes en compromettant le respect des exigences constitutionnelles de proportionnalité. Un régime de laïcité fondé sur des risques postulés plutôt que démontrés s'expose à une fragilisation normative durable et à une contestation accrue de sa légitimité.

CHAPITRE 4 - COMPARAISON INTERNATIONALE ET DROIT COMPARÉ DE LA LAÏCITÉ

4.1 Intérêt et limites de la comparaison internationale

La comparaison internationale permet d'évaluer la cohérence interne d'un régime juridique en le situant par rapport à d'autres démocraties libérales confrontées à des enjeux similaires de pluralisme religieux et culturel.

Cette comparaison ne vise pas à transposer mécaniquement des modèles étrangers, mais à identifier des constantes normatives, des seuils de restriction communs et des écarts significatifs.

4.2 Modèles dominants de laïcité dans les démocraties libérales

Dans la majorité des démocraties libérales occidentales, la laïcité repose sur une distinction nette entre l'État, tenu à la neutralité religieuse, et les individus, protégés dans l'exercice de leur liberté de religion, sous réserve de restrictions limitées.

Les restrictions les plus sévères sont généralement circonscrites aux fonctions impliquant l'exercice direct d'une autorité coercitive ou symbolique de l'État, telles que la magistrature, les forces de l'ordre ou certaines fonctions exécutives.

En dehors de ces fonctions, la liberté religieuse des individus demeure la norme, y compris dans les espaces publics et dans l'accès aux services.

4.3 Le modèle français et ses limites réelles

Le modèle français de laïcité est souvent invoqué comme référence. Il repose historiquement sur la loi de 1905, qui consacre la séparation des Églises et de l'État et la neutralité des institutions publiques.

Même dans ce modèle réputé strict, les restrictions au port de signes religieux et à la pratique religieuse sont principalement limitées à l'école publique, à certaines fonctions publiques et à des contextes précis définis par la jurisprudence.

Le modèle français n'impose pas une obligation générale de neutralité aux usagers des services publics ni aux personnes en situation de formation ou d'intégration, à l'exception de cas très circonscrits.

4.4 Positionnement spécifique du Québec

Le projet de loi N° 9 place le Québec dans une position singulière en étendant les obligations de neutralité et de visibilité corporelle à des sphères qui dépassent celles généralement couvertes par les modèles comparables.

Les obligations imposées aux usagers, aux personnes en formation, aux personnes en francisation et au personnel d'organismes privés subventionnés constituent un élargissement normatif peu fréquent en droit comparé.

L'imposition de restrictions substantielles à l'exercice de droits civiques ou professionnels, après l'admission de personnes immigrantes sur la base de critères validés, soulève un enjeu de cohérence normative et de prévisibilité juridique.

4.5 Déplacements normatifs et singularité québécoise

Le régime proposé par le projet de loi N° 9 opère un déplacement normatif de la laïcité, passant d'un principe encadrant l'action de l'État à un dispositif régissant les conduites individuelles.

Ce déplacement distingue le Québec non seulement des modèles nord-américains, mais également du modèle français classique, pourtant souvent invoqué pour justifier des politiques restrictives.

La singularité du régime québécois ne repose pas sur un consensus international, mais sur un choix politique autonome dont les justifications empiriques et normatives demeurent limitées.

4.6 Observations comparatives internes issues des notes

Les comparaisons internationales mobilisées dans le débat public sont souvent partielles et sélectives, mettant en avant certains éléments étrangers tout en occultant les limites et contreponds de ces mêmes modèles.

L'invocation de modèles étrangers sert davantage à légitimer un choix normatif local qu'à éclairer objectivement les conséquences juridiques et sociales du régime proposé.

CHAPITRE 5 - ANALYSE DU DISCOURS PUBLIC, DÉCLARATIONS POLITIQUES ET CONSTRUCTION DU PROBLÈME

5.1 Rôle du discours politique dans la production de la norme

Dans les régimes démocratiques, le discours politique ne se limite pas à présenter une norme juridique déjà constituée. Il participe activement à la construction du problème public censé justifier l'intervention législative.

Le discours agit comme un dispositif de cadrage, définissant ce qui constitue un enjeu, un risque ou une menace, ainsi que les catégories de personnes concernées.

5.2 Déclarations publiques et justification du projet de loi

Les déclarations ministérielles associées au projet de loi N°9 invoquent la nécessité de protéger les valeurs démocratiques, l'égalité entre les femmes et les hommes et la laïcité de l'État.

Ces déclarations reconnaissent toutefois l'absence de données systématiques quant à l'ampleur réelle des phénomènes invoqués pour justifier l'intervention législative.

Le recours à des valeurs abstraites permet de déplacer le débat de la démonstration empirique vers l'adhésion symbolique.

5.3 Construction du problème dans le discours public

Le projet de loi est présenté comme une réponse nécessaire à un problème décrit comme latent, diffus et potentiellement croissant, sans que ce problème ne soit précisément circonscrit.

Cette construction repose sur une accumulation de récits, d'exemples ponctuels et de situations présentées comme symptomatiques, sans démonstration de leur caractère généralisé.

Le problème public est ainsi constitué a posteriori par le discours qui justifie la norme, plutôt que par une observation préalable documentée.

5.4 Glissements sémantiques et circularité argumentative

Le discours justificatif opère un glissement entre des notions distinctes, notamment entre neutralité de l'État, neutralité des institutions et neutralité des individus.

Ce glissement permet de naturaliser l'extension des obligations de neutralité à des personnes qui ne représentent pas l'État au sens juridique strict.

La circularité argumentative se manifeste lorsque la norme est justifiée par le problème qu'elle contribue elle-même à définir.

5.5 Invisibilisation des effets différenciés par le discours

Le discours officiel insiste sur l'universalité et la généralité des règles, minimisant ou occultant les effets différenciés qu'elles produisent selon les groupes concernés.

Les impacts asymétriques sont requalifiés comme des choix individuels ou des conséquences secondaires, plutôt que comme des effets structurels de la norme.

5.6 Constats sur le discours public

Le discours politique tend à présenter la laïcité comme un consensus social préexistant, alors même que les mesures proposées font l'objet de débats soutenus.

L'absence de données empiriques est compensée par une rhétorique de protection, de prévention et de fermeté normative.

La répétition des mêmes justifications sous des formulations différentes contribue à stabiliser le cadrage discursif sans en renforcer la démonstration factuelle.

CHAPITRE 6 - GROUPES AFFECTÉS, ASYMÉTRIES CONCRÈTES ET VULNÉRABILITÉS INSTITUTIONNELLES

6.1 Identification des groupes directement touchés

Les dispositions du projet de loi N° 9 entraînent des effets directs et prévisibles sur des groupes clairement identifiables, en raison de leur position institutionnelle, de pratiques religieuses visibles ou de leur statut administratif au sein des services publics et parapublics.

Parmi les groupes concernés figurent notamment les personnes immigrantes récentes, les personnes inscrites à des programmes de francisation ou d'intégration, le personnel des services de garde subventionnés, le personnel d'établissements privés subventionnés ainsi que certains usagers de services publics assujettis à des conditions spécifiques d'accès ou de participation.

Ces effets touchent de manière particulière des citoyens issus de minorités visibles ou religieuses, pour qui l'accès à ces services constitue un levier déterminant d'intégration sociale, éducative et professionnelle. Les restrictions analysées ne relèvent donc pas d'impacts abstraits ou marginaux, mais influencent concrètement les trajectoires de personnes dont la participation pleine et entière à la vie collective dépend de ces dispositifs institutionnels.

6.2 Asymétries concrètes produites par les normes

Bien que les règles soient formulées de manière générale, leurs effets concrets ne se répartissent pas de façon uniforme entre l'ensemble des personnes concernées.

Les obligations liées à la visibilité corporelle, au port de signes religieux ou à la pratique religieuse ont un impact plus contraignant pour les personnes dont les prescriptions religieuses sont visibles, continues et non facultatives.

6.3 Dépendance institutionnelle et exposition accrue

Certaines personnes visées par le projet de loi se trouvent en situation de dépendance institutionnelle, notamment lorsqu'elles doivent accéder à des services éducatifs, de garde, de formation ou de francisation pour satisfaire à des exigences légales ou administratives.

Cette dépendance limite la capacité de ces personnes à se soustraire aux contraintes imposées, transformant la conformité normative en condition d'accès à des droits ou à des services essentiels.

6.4 Effets genrés et différenciation interne

La cohérence entre un discours officiel invoquant l'émancipation des femmes et des mesures dont les effets concrets consistent à exclure certaines femmes de l'emploi ou des services publics mérite un examen attentif, en l'absence de toute évaluation individualisée de leur autonomie ou de leur consentement.

Les pratiques religieuses visibles associées à certaines traditions concernent de manière disproportionnée des femmes, en particulier lorsque ces pratiques sont liées à des prescriptions vestimentaires ou corporelles.

Les restrictions imposées peuvent ainsi produire des effets genrés différenciés, sans que ces effets soient explicitement reconnus ou évalués dans le cadre du projet de loi.

L'absence d'analyse différenciée selon le sexe et le genre contribue à invisibiliser les impacts spécifiques subis par certaines femmes appartenant à des minorités religieuses.

6.5 Accès aux services, sanctions et exclusions indirectes

Le projet de loi prévoit que le non-respect de certaines obligations peut entraîner le refus d'un service, l'exclusion d'un programme ou la perte d'un accès institutionnel.

Ces mécanismes produisent des exclusions indirectes, dans la mesure où les sanctions ne prennent pas la forme d'interdictions explicites, mais conditionnent l'accès à des services essentiels à la conformité aux normes.

L'exclusion indirecte peut avoir des conséquences durables sur les trajectoires éducatives, professionnelles et sociales des personnes concernées.

6.6 Observations empiriques et analytiques internes issues des notes

Les groupes les plus affectés par le projet de loi sont également ceux dont la capacité d'expression politique et institutionnelle est la plus limitée.

Les effets différenciés du projet de loi sont présentés comme marginaux ou anecdotiques, alors qu'ils constituent des conséquences prévisibles et structurelles des normes adoptées.

La combinaison de dépendance institutionnelle, de visibilité religieuse et de vulnérabilité administrative accentue l'impact réel des restrictions.

CHAPITRE 7 - RECOMMANDATIONS NORMATIVES ET CONDITIONS DE LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE

Dans un cadre citoyen, les recommandations ne constituent ni des injonctions politiques ni des prescriptions impératives. Elles résultent logiquement des constats et analyses précédents et visent à expliciter les conditions minimales de cohérence, de légitimité et de conformité démocratique d'un dispositif normatif.

Les recommandations formulées ci-dessous sont strictement fondées sur les constats empiriques, juridiques, comparatifs et discursifs établis dans les blocs précédents.

7.1 Conditions générales de légitimité démocratique

La légitimité démocratique d'une loi restreignant des droits fondamentaux repose sur plusieurs conditions cumulatives, notamment la clarté des objectifs poursuivis, la démonstration empirique du problème invoqué, la proportionnalité des mesures et l'équité de leurs effets.

L'absence ou l'affaiblissement de l'une de ces conditions compromet la légitimité du dispositif, indépendamment de son adoption formelle par les instances parlementaires.

7.2 Recommandations relatives au champ d'application de la laïcité

Limiter l'application des obligations de neutralité religieuse aux personnes exerçant une autorité étatique directe ou une fonction coercitive, conformément aux standards observés en droit comparé.

Réexaminer l'extension de la laïcité aux usagers des services publics, aux personnes en formation, aux personnes en francisation et aux organismes privés subventionnés, en l'absence de démonstration empirique justifiant une telle extension.

7.3 Recommandations relatives à la proportionnalité et à la preuve

Subordonner toute restriction à la liberté de religion à la production de données empiriques démontrant l'existence d'un problème réel, actuel et généralisé.

Introduire explicitement une obligation d'analyse de proportionnalité dans l'élaboration et l'application des mesures prévues par la loi.

Éviter le recours à des justifications préventives ou anticipatoires non étayées, qui déplacent indûment la charge de la preuve vers les individus concernés.

7.4 Recommandations relatives aux groupes affectés

Mettre en place une analyse différenciée des impacts des mesures législatives sur les groupes concernés, notamment selon le sexe, le genre, le statut migratoire et la situation de dépendance institutionnelle.

Prévoir des mécanismes d'ajustement ou d'exemption lorsque les effets des normes produisent des exclusions indirectes disproportionnées.

7.5 Recommandations relatives au processus démocratique

Renforcer la transparence du processus législatif en rendant publiques les données, analyses et hypothèses ayant servi à justifier l'adoption des mesures proposées.

Favoriser une consultation inclusive des groupes directement affectés, afin d'intégrer leurs expériences et leurs contraintes réelles dans l'évaluation des mesures.

7.6 Observations normatives internes issues des notes

Les recommandations formulées visent moins à contester le principe de la laïcité qu'à en rappeler les conditions de cohérence, de justice et de compatibilité avec les droits fondamentaux.

Le maintien d'un régime de laïcité crédible suppose une distinction claire entre la neutralité de l'État et la liberté des individus, ainsi qu'un refus de transformer la conformité normative en condition d'appartenance civique.

CHAPITRE 8 - CONCLUSION GÉNÉRALE, ARTICULATION FINALE ET PORTÉE DU MÉMOIRE

8.1 Statut de la conclusion dans le cadre d'analyse

La conclusion d'un mémoire soumis à l'Assemblée nationale n'a pas pour objet d'introduire de nouveaux éléments ni de relancer le débat sur des bases inédites. Elle vise plutôt à rassembler, de manière structurée, les constats et analyses exposés tout au long du document afin d'en dégager la portée générale et les implications pour l'action législative.

La présente conclusion s'inscrit dans cette logique. Elle repose exclusivement sur les éléments développés dans les sections précédentes du mémoire et n'introduit aucune donnée nouvelle. Elle vise à mettre en perspective les enjeux soulevés, à en rappeler les constats essentiels et à éclairer la réflexion des parlementaires appelés à examiner le projet de loi N° 9.

8.2 Récapitulation structurée des constats

Le projet de loi N° 9 étend substantiellement le champ d'application de la laïcité à des secteurs et à des personnes qui ne relèvent pas traditionnellement de l'exercice direct de l'autorité étatique.

Les obligations introduites concernent non seulement les agents de certaines institutions, mais également des usagers de services, des personnes en formation et des personnes en situation de dépendance institutionnelle.

Les mesures prévues ne s'appuient pas sur une démonstration empirique systématique de l'existence d'un problème généralisé justifiant leur portée et leur intensité.

8.3 Récapitulation structurée des analyses

L'analyse juridique et éthique met en évidence une dissociation entre la neutralité formelle proclamée par le texte législatif et la neutralité réelle produite par ses effets concrets.

Les restrictions prévues par le projet de loi produisent des effets différenciés et asymétriques, affectant de manière disproportionnée certains groupes en raison de leurs pratiques religieuses visibles, de leur statut administratif ou de leur dépendance institutionnelle.

Le recours à une logique préventive et anticipatoire affaiblit les exigences classiques de proportionnalité et déplace la charge de la preuve des autorités publiques vers les individus concernés.

8.4 Portée normative et limites du mémoire

Le présent mémoire ne vise pas à contester le principe de la laïcité de l'État en tant que tel, mais à en examiner les conditions d'application, de cohérence et de légitimité dans le cadre précis du projet de loi N° 9.

Les observations et recommandations formulées s'inscrivent dans une perspective de renforcement de l'État de droit, fondée sur la protection des droits fondamentaux, l'équité substantielle et la responsabilité démocratique.

Le mémoire se limite à l'analyse des dispositions et justifications disponibles au moment de sa rédaction et ne prétend pas anticiper l'ensemble des effets futurs ou des interprétations jurisprudentielles possibles.

8.5 Observations finales issues des notes

Le projet de loi N° 9 illustre un déplacement progressif du principe de laïcité vers un instrument de régulation des conduites individuelles, sans clarification explicite de ce changement de finalité.

L'absence d'analyse approfondie des effets différenciés fragilise la prétention à la neutralité et soulève des enjeux durables de confiance démocratique.

La solidité d'un régime de laïcité repose moins sur l'étendue de ses interdictions que sur la rigueur de ses justifications et la justice de ses effets.

Le présent mémoire s'inscrit dans une démarche citoyenne visant à renforcer la cohérence, la justice et la légitimité démocratique des choix législatifs, du point de vue de personnes directement affectées par leurs effets concrets.

En définitive, le présent mémoire invite les parlementaires à examiner si un régime de laïcité fondé sur des risques postulés plutôt que démontrés peut durablement préserver à la fois la cohésion sociale, l'égalité réelle et la confiance démocratique.

BIBLIOGRAPHIE

Assemblée nationale du Québec. (2025). *Projet de loi N° 9, Loi favorisant la neutralité religieuse notamment dans l'espace public*. Québec.

Gouvernement du Québec. (2019). *Loi sur la laïcité de l'État*, RLRQ, c. L-0.3.

Canada. (1982). *Loi constitutionnelle de 1982*, partie I (Charte canadienne des droits et libertés).

Cour suprême du Canada. (2004). *Syndicat Northcrest c. Amselem*, [2004] 2 RCS 551.

Cour suprême du Canada. (2012). *R. c. N.S.*, 2012 CSC 72.

Cour suprême du Canada. (2015). *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16.

Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles. (2008). *Fonder l'avenir. Le temps de la conciliation*. Gouvernement du Québec.

Conseil de l'Europe. (2019). *Liberté de pensée, de conscience et de religion*.

Bouchard, G. (2012). *L'interculturalisme. Un point de vue québécois*. Boréal.

Kymlicka, W. (1995). *Multicultural citizenship*. Oxford University Press.

Taylor, C. (1994). *Multiculturalism and the politics of recognition*. Princeton University Press.

Baubérot, J. (2015). *La laïcité falsifiée*. La Découverte.

Laborde, C. (2017). *Liberalism's religion*. Harvard University Press.

Déclarations ministérielles et conférences de presse liées au dépôt du projet de loi N° 9 27 novembre 2025.

Dutrizac, B. (animateur). (2024). *Prières de rue devant la basilique: «Comment le faire dans le respect?»* Monseigneur Christian Lépine. Entrevue avec **Christian Lépine**, archevêque de Montréal. **Radio QUB**. Émission radiophonique.

<https://www.youtube.com/live/Sl4JfM3rilA>