

# Mémoire à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale

---

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

---



Document adopté à la 739.1<sup>e</sup> séance de la Commission,  
Tenue à la séance extraordinaire du 28 janvier 2026, par sa résolution COM-739.1-3.1.1

Jean-François TRUDEL  
Secrétaire de la Commission

#### Recherche, analyse et rédaction

Jean-Sébastien IMBEAULT, chercheur  
M<sup>e</sup> Evelyne PEDNEAULT, conseillère juridique  
Direction de la recherche

#### Recherche, analyse et soutien à la rédaction

M<sup>e</sup> Geneviève ST-LAURENT, conseillère juridique  
Direction de la recherche

#### Révision de texte et mise en page

Sylvie DURAND  
Direction de la recherche

Les recommandations de cette étude ont été approuvées par les membres de la Commission.

Stéphanie GAREAU, présidente par intérim et vice-présidente responsable du mandat Jeunesse  
Myrlande PIERRE, vice-présidente responsable du mandat Charte

Habib EL-HAGE  
Lizette GAUVREAU  
Marie-Laure LECLERCQ  
Sylvain LE MAY  
Alain ROY

Martine ROY  
Anne-Marie SANTORINEOS  
Marjorie VILLEFRANCHE  
Nadine VOLLANT



## À PROPOS DE LA COMMISSION DES DROITS

### Mission et responsabilités

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse est constituée par la *Charte des droits et libertés de la personne*. La Commission des droits est un organisme indépendant du gouvernement et remplit sa mission au seul bénéfice de la population et dans l'intérêt du public.

Forte de son indépendance et de son expertise, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a pour mission de veiller au respect des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec et d'en assurer la promotion. Elle assure aussi la protection de l'intérêt de l'enfant, ainsi que le respect et la promotion des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*. Elle veille également à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*.

La Commission des droits est l'institution clé pour la défense d'une société juste et égalitaire. Elle assure des services accessibles et efficaces et ses actions visent des retombées concrètes et des impacts significatifs pour toutes et tous, dans une perspective de cohésion sociale.



## Table des matières

<b>À PROPOS DE LA COMMISSION DES DROITS</b> .....	i
<b>Table des matières</b> .....	ii
<b>Sommaire</b> .....	iv
<b>Introduction</b> .....	1
<b>1 Commentaires préliminaires</b> .....	4
1.1 Un projet de loi arrimé à un portrait de situation incomplet .....	4
1.2 Une proposition législative qui ne répond pas à un objectif urgent et réel tel qu'encadré par la Charte .....	6
1.3 Une proposition de substitution au cadre de la Charte et un nouveau recours à la clause dérogatoire qui inquiète .....	8
1.4 Une mise en garde vis-à-vis d'une réponse gouvernementale fondée sur des perceptions .....	11
<b>2 L'édiction d'une <i>Loi favorisant la neutralité religieuse notamment dans l'espace public</i></b> ...	12
2.1 Une loi qui outrepasserait la portée de l'obligation de neutralité religieuse de l'État .....	12
2.2 L'encadrement des prières collectives effectuées dans l'espace public .....	14
2.2.1 Un encadrement des prières collectives dans l'espace public sans les bases factuelles justifiant cette limite aux droits et libertés .....	14
2.2.2 La liberté de manifester pacifiquement ses croyances religieuses en public est conforme à la neutralité religieuse de l'État et déjà bien encadrée par le droit québécois .....	17
2.3 Une modification de l'obligation d'accommodement raisonnable qui menace l'égalité réelle ...	19
2.3.1 Un dénombrement des cas d'accommodement raisonnable pour motif religieux qui ne justifie pas les mesures proposées .....	19
2.3.1.1 Un portrait fragmentaire de la gestion de l'accommodement pour motif religieux dans les organismes publics .....	19
2.3.1.2 Un portrait quasi inexistant des enjeux relatifs à l'accommodement raisonnable pour motifs religieux dans le secteur privé .....	24
2.3.2 L'obligation d'accommodement raisonnable pour motifs religieux est compatible avec la laïcité de l'État .....	26
2.3.3 L'introduction d'un critère de contrainte plus que minimale : un retour à l'égalité formelle .....	27
2.3.3.1 La réalité de la contrainte excessive .....	28
2.3.3.2 Modifier le critère de contrainte : un recul pour le droit à l'égalité québécois .....	30
2.3.3.3 Un nouveau critère qui viendrait créer un dédoublement des cadres et complexifier la mise en œuvre du droit à l'égalité .....	32



2.3.4	Une atteinte à l'équilibre interne de la Charte .....	33
<b>3</b>	<b>Extension des interdictions ciblant des signes et des pratiques religieuses à travers l'élargissement de la <i>Loi sur la laïcité de l'État</i> .....</b>	<b>35</b>
3.1	Les nouvelles interdictions de port de signes religieux ciblant entre autres le personnel des CPE et des garderies subventionnées.....	36
3.1.1	Une nouvelle interdiction de port de signes religieux qui repose sur un portrait impressionniste .....	36
3.1.2	Une interdiction de port de signes religieux qui porterait atteinte aux droits des femmes .....	39
3.1.2.1	Une atteinte injustifiée au droit à la liberté de conscience et de religion des femmes .....	39
3.1.2.2	Une mesure qui constitue une discrimination en emploi pour des femmes ...	42
3.2	L'interdiction des « pratiques religieuses » dans les institutions publiques .....	45
3.2.1	Un portrait contestable à l'origine de l'interdiction de tout accommodement visant l'exercice de la prière dans les établissements d'enseignement supérieur.....	45
3.2.2	Les enjeux relatifs à l'interdiction des « pratiques religieuses » dans les institutions publiques .....	50
3.3	L'obligation pour une personne d'avoir le visage découvert lorsqu'elle se trouve dans certains services de garde et dans les établissements d'enseignement supérieur .....	54
3.4	Autres éléments à soulever .....	57
	<b>Liste des recommandations .....</b>	<b>60</b>
	<b>Annexe 1 .....</b>	<b>62</b>
	<b>Liste sommaire des travaux de la Commission pertinents pour l'étude du projet de loi .....</b>	<b>62</b>



## Sommaire

### Pour une laïcité arrimée à la *Charte des droits et libertés de la personne du Québec*

Après avoir rappelé le rôle incontournable que la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec joue dans le processus de laïcisation ainsi que les actions soutenues de la Commission en faveur de la laïcité, ce mémoire souligne d'abord l'importance d'arrimer le modèle québécois de laïcité au cadre des droits et libertés.

Le projet de loi n° 9, *Loi sur le renforcement de la laïcité au Québec* accentuerait cependant l'éloignement de ce modèle. Certaines dispositions du projet de loi visent même des secteurs qui ne font pas partie du champ d'application de la laïcité de l'État et de la neutralité religieuse de celui-ci, telles qu'elles ont été définies en droit québécois.

Du point de vue de la Commission, plusieurs dispositions du projet de loi comportent des risques importants d'atteinte aux droits et libertés de la personne, notamment :

- la modification majeure du cadre de l'obligation d'accommodement raisonnable pour motif religieux et, par conséquent, la restriction de la portée du droit à l'égalité pour l'ensemble des secteurs couverts par la Charte ;
- l'élargissement de l'interdiction du port de signes religieux, notamment aux éducatrices des centres de la petite enfance et des garderies privées subventionnées ; et
- les limitations apportées à l'exercice de la liberté de conscience et de religion, tant dans des organismes publics que dans l'espace public (rues et parcs).

### Un projet de loi qui repose sur un portrait de situation incomplet

Seul un portrait de situation détaillé démontrant réellement une nécessité d'agir en la matière pourrait justifier les atteintes qu'entraîneront vraisemblablement les propositions contenues dans le projet de loi.

Force est de constater que les modifications actuellement envisagées reposent sur un portrait de situation qui demeure largement à faire. C'est à la lumière d'une analyse détaillée des documents et rapports gouvernementaux sur lesquels s'appuie l'actuelle proposition législative que la Commission en vient à cette conclusion.

Plus largement, le portrait offert apparaît insuffisant pour justifier les atteintes aux droits et libertés qui pourraient découler du projet de loi. Celui-ci risque donc de restreindre, sans justification, l'exercice de la liberté de conscience et de religion et du droit à l'égalité.



## Un nouveau recours à la clause dérogatoire qui inquiète

La Commission soulève par ailleurs de sérieuses préoccupations eu égard au recours, aussi large et sans nuance que répété, à la disposition de dérogation de la Charte. L'usage de cette clause doit demeurer un geste d'exception, lorsque l'exige une situation grave. Or, le législateur pourrait atteindre les objectifs de laïcité et de neutralité religieuse de l'État et favoriser le vivre-ensemble en s'appuyant sur le cadre des droits et libertés protégés par la Charte. Celle-ci inclut d'ailleurs les mécanismes nécessaires permettant d'encadrer ou de limiter l'exercice des droits et libertés lorsque nécessaire. L'article 9.1. de la Charte permet notamment au législateur de justifier l'imposition de limites à l'exercice de la liberté de religion. Pour ce faire, il doit démontrer que ces restrictions poursuivent un objectif réel et concret, puis qu'elles sont rationnelles et proportionnelles.

## Une loi qui outrepasserait la portée de l'obligation de neutralité religieuse de l'État

Le mémoire se concentre notamment sur les changements importants qu'entraînerait l'édiction de la *Loi favorisant la neutralité religieuse notamment dans l'espace public*. L'application envisagée du principe de neutralité religieuse à des sphères qui ne relèvent pas de cette obligation, excéderait les limites des définitions jurisprudentielles et gouvernementales établies en la matière. Cela aurait pour effet de porter indûment atteinte au droit à la liberté de conscience et de religion et au droit à l'égalité, deux finalités que cette obligation de neutralité est pourtant censée garantir.

Au sujet de la proposition d'interdire la « pratique religieuse collective », tant sur la voie publique que dans un parc public, la Commission rappelle d'abord que la liberté de religion inclut la liberté de mettre en pratique ses croyances en public. Celle-ci ne peut être limitée ou encadrée que dans la mesure où elle porte atteinte aux droits d'autres personnes ou contrevient à des considérations telles que le respect de l'ordre public. La neutralité religieuse n'est pas *a priori* compromise par une prière effectuée dans l'espace public. C'est plutôt le fait de créer des obstacles à l'exercice de la liberté de religion sans justification sérieuse et, qui plus est suivant une définition de la notion de « pratique religieuse » fournie par l'État, qui contrevient aux objectifs d'un espace public neutre, libre et ouvert.

## Une modification de l'accommodement raisonnable qui menacerait l'égalité réelle

Des préoccupations tout aussi sérieuses s'imposent quant aux dispositions du projet de loi qui proposent de modifier l'obligation d'accommodement raisonnable pour motifs religieux, dans tous les secteurs de la société, y compris dans les entreprises privées. Ceux-ci menaceraient la protection accordée à l'égalité réelle en vertu de la Charte. À nouveau l'état de situation présenté au soutien du projet de loi ne justifie pourtant aucunement l'ampleur des changements visés. Revenant sur les interprétations données au critère de contrainte excessive qui balise déjà l'obligation d'accommodement raisonnable, la Commission s'interroge sur la nécessité de modifier le seuil de contrainte pour éviter d'éventuels abus en la matière. La multiplication des cadres



d'accommodement risque par ailleurs de complexifier et fragiliser la mise en œuvre du droit à l'égalité, et ce, pour l'ensemble des motifs interdits de discrimination.

### **Une interdiction de port de signes religieux qui porterait atteinte aux droits des femmes**

L'élargissement de l'interdiction de port de signes religieux prévue à la *Loi sur la laïcité de l'État*, notamment au personnel des services de garde éducatifs à l'enfance visés, risquerait quant à lui d'entraîner des atteintes sérieuses et non négligeables à plusieurs droits de la Charte, dont la liberté de conscience et de religion qui protège le port d'un signe religieux. Le portrait de situation offert et les justifications en appui à cette proposition n'apparaissent pas davantage convaincants. Il n'a pas été démontré que le port de signes religieux, par une éducatrice de service de garde, nuisait réellement à la liberté de conscience ou au développement de l'enfant sous sa responsabilité. Les bris de service qui pourraient résulter de cette interdiction risquent cependant d'affecter la qualité des services aux enfants. L'interdiction de port de signes religieux proposée aurait par ailleurs des impacts disproportionnés sur les femmes, majoritairement visées par cette mesure et porterait atteinte à leur droit à l'égalité. Différents obstacles discriminatoires seraient ainsi créés, tant dans l'accès, la promotion et le déplacement en emploi, et ce, malgré la clause de droit acquis prévue. Dans plusieurs cas, il s'agit pourtant d'éducatrices qualifiées et francophones que le Québec a recrutées au fil des ans à travers des missions à l'étranger. Ce changement soudain aux règles d'emploi portera atteinte au droit à l'égalité en emploi des femmes œuvrant dans certains services de garde et aura très certainement un impact négatif sur le parcours d'intégration de plusieurs d'entre elles.

### **Une interdiction préoccupante des « pratiques religieuses » dans les institutions publiques**

Enfin, au sujet de l'interdiction de « pratique religieuse » qui viserait de nombreuses institutions publiques, dont les cégeps et universités, et qui serait introduite à la *Loi sur la laïcité de l'État*, la Commission s'interroge sur les fondements de la proposition de même que sur la définition offerte d'une telle pratique, notamment par rapport aux interprétations reconnues de la liberté de religion. Cette interdiction comporte divers enjeux liés à la protection des droits et libertés garantis par la Charte ainsi qu'au respect de l'obligation de neutralité religieuse de l'État. Des défis de mise en œuvre sont par ailleurs soulevés.



## Introduction

Au cours des 50 dernières années, le formidable outil collectif que constitue la *Charte des droits et libertés de la personne*<sup>1</sup> du Québec a largement contribué au processus de laïcisation de l'État québécois et il constitue aujourd'hui l'un des principaux fondements de la laïcité. Les quatre principes sur laquelle repose la laïcité — la séparation des religions et de l'État, la neutralité religieuse de l'État, l'égalité garantie à toute personne, ainsi que la liberté de conscience et la liberté de religion — sont d'ailleurs étroitement liés aux droits et libertés protégés par la Charte.

Dans le même sens, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Commission) a toujours agi en faveur de la laïcité de l'État, une laïcité arrimée au cadre des droits et libertés de la personne. Ses positions en témoignent, notamment celles dénonçant la confessionnalité du système scolaire ou l'exercice de la prière lors de conseils municipaux. La Commission a aussi développé une large expertise au sujet du droit à l'égalité, de la liberté de conscience et de religion, de l'obligation de neutralité religieuse de l'État, de l'obligation d'accommodement raisonnable et, plus largement, de la place de la religion dans les institutions publiques<sup>2</sup>. À travers ses travaux, elle a adopté une perspective d'équilibre entre les droits individuels et le respect des valeurs démocratiques, du bien-être général des citoyens du Québec et des autres balises posées par l'article 9.1 de la Charte.

C'est donc en se fondant sur le cadre de la Charte et sur sa connaissance fine des enjeux relatifs à la laïcité que la Commission s'est penchée sur le Projet de loi n° 9, *Loi sur le renforcement de la laïcité au Québec* présenté à l'Assemblée nationale le 27 novembre 2025 par le ministre responsable de la Laïcité<sup>3</sup>. Conformément à son mandat, la Commission en a évalué la conformité aux droits et libertés et formulera diverses recommandations<sup>4</sup> dans le cadre du présent mémoire.

L'analyse de la Commission porte sur les deux principaux volets du projet de loi. Ainsi, elle s'est attardée tant aux modifications proposées à la *Loi sur la laïcité de l'État*<sup>5</sup>, qu'à la *Loi favorisant la neutralité religieuse notamment dans l'espace public*<sup>6</sup> que le projet de loi entend édicter. Si l'orientation projetant de mettre fin au financement des écoles privées qui fondent leur curriculum et leurs pratiques éducatives sur des préceptes religieux ou qui sélectionnent leurs élèves sur des critères religieux<sup>7</sup> apparaît mieux avisée du point de vue de la Commission, il est préoccupant de

<sup>1</sup> *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c C-12 (ci-après « Charte »).

<sup>2</sup> Voir à l'Annexe 1 une liste sommaire des travaux de la Commission pertinents pour l'étude du projet de loi à l'étude.

<sup>3</sup> PL 9, *Loi sur le renforcement de la laïcité au Québec*, 2<sup>e</sup> sess, 43<sup>e</sup> lég. Québec, (présentation, 27 novembre 2025) (ci-après « projet de loi »).

<sup>4</sup> Charte, art 71 al. 2 (6)

<sup>5</sup> Projet de loi, aux arts 1 à 20 dans *Loi sur la laïcité de l'État*, RLRQ, c L-0.3.

<sup>6</sup> Projet de loi, art 27.

<sup>7</sup> Projet de loi, art 21 qui instituerait l'art 78.1 à la *Loi sur l'enseignement privé*, RLRQ, c E-9.1.



constater que plusieurs autres dispositions du projet de loi accentueraient l'éloignement du cadre des droits et libertés déjà entamé avec la *Loi sur la laïcité de l'État*.

Plus précisément, le projet de loi à l'étude constitue une proposition supplémentaire qui viendrait restreindre l'exercice de la liberté de conscience et de religion et du droit à l'égalité, mais aussi indirectement la liberté d'expression et de la liberté d'association. Alors qu'il a pour objectif de renforcer la laïcité, son contenu, à de nombreux égards, ne respecte pas les quatre principes qui sont pourtant intimement liés au cadre de la Charte et que le législateur a lui-même choisi d'incorporer notamment à la *Loi sur la laïcité de l'État*<sup>8</sup>.

En s'éloignant d'une interprétation arrimée à la Charte, le législateur en vient à proposer, au nom de la laïcité, une série de nouvelles interdictions à des secteurs qui débordent du cadre d'application de la laïcité, dont l'espace public (la voie publique et les parcs) ainsi que les entreprises privées. En 2019, dans son mémoire sur le projet de loi n° 21, *Loi sur la laïcité de l'État*, la Commission énonçait une mise en garde au sujet de l'effet d'entraînement auquel nous exposait collectivement la reconfiguration du modèle de laïcité au Québec<sup>9</sup>. Ces changements risquent d'amoinrir la protection accordée aux droits et libertés, de nuire au vivre-ensemble et d'affaiblir la laïcité.

Tout en reconnaissant que les modèles de laïcité puissent évoluer dans le temps, la Commission portait plus récemment à l'attention du législateur qu'il est « difficile de soutenir que les pays ayant adopté une forme plus stricte de laïcité, avec des interdictions plus tranchées du point de vue de l'exercice de la liberté de religion, présentent nécessairement des rapports sociaux ou un vivre-ensemble apaisés »<sup>10</sup>.

Un glissement est par ailleurs perceptible dans les justifications mises de l'avant pour élargir le champ des interdictions mises en place au cours des sept dernières années. Comme le notait la Commission il n'y a pas si longtemps :

« Alors que l'interdiction de port de signe religieux prévue à la *Loi sur la laïcité de l'État*, en fondant son interdiction sur l'autorité exercée par les enseignants, opérait une première distanciation significative relativement au Rapport Bouchard-Taylor, lequel envisageait certaines interdictions pour les personnes exerçant l'autorité coercitive de l'État [...]—juges, procureurs de la Couronne,

<sup>8</sup> *Loi sur la laïcité de l'État*, art 2 ; *Loi visant notamment à renforcer la laïcité dans le réseau de l'éducation et modifiant diverses dispositions législatives*, LQ 2025, c 29, art 1 qui instituerait l'art 0.1 à la *Loi sur l'instruction publique*, RLRQ, c I-13.3 (ci-après « LIP »).

<sup>9</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 21, Loi sur la laïcité de l'État*, 2019 aux pp 10-11.

<sup>10</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire à la Commission de la culture et de l'éducation, Projet de loi n° 94, Loi visant notamment à renforcer la laïcité dans le réseau de l'éducation et modifiant diverses dispositions législatives*, 2025, à la p 35 référant à Jean-Paul Willaime, « Polarisation autour du religieux en francophonie ? Les nouveaux défis de la laïcité », (2017) 44-45 *Francophonies d'Amérique* 150 ; Jean Baubérot et Nathalie Heinich, « Les déchirements de la laïcité », Mialet Barrault, 2023 ; Voir aussi : Stéphanie Hennette Vauchez et Vincent Valentin, *L'affaire Baby Loup ou la Nouvelle laïcité*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso éditions, 2014.



président de l'Assemblée nationale, policiers et gardiens de prison – le projet de loi n° 94 [*Loi visant notamment à renforcer la laïcité dans le réseau de l'éducation et modifiant diverses dispositions législatives*] nous entraîne dans un décentrement supplémentaire, en appliquant l'interdiction de port de signes religieux à l'ensemble du personnel de l'école et à des prestataires de services. »<sup>11</sup>

Or, on constate aujourd'hui que c'est surtout un argument de cohérence par rapport au modèle québécois de laïcité qui est mis de l'avant pour justifier de nouvelles interdictions. Cette recherche de cohérence requerrait pourtant de s'assurer que les mesures proposées respectent les quatre principes internes de la laïcité que la *Loi sur la laïcité de l'État* est elle-même venue édicter<sup>12</sup>.

Plus largement, la mise en œuvre de la laïcité devrait garantir l'exercice des droits et libertés et non chercher à les restreindre<sup>13</sup>. L'approche gouvernementale retenue est pourtant porteuse de restrictions à venir à cet égard, en plus de témoigner d'un souhait assumé d'aller « au-delà de la laïcité »<sup>14</sup>, ce qui risque d'entraîner de nouvelles atteintes aux droits.

La Commission réitère par ailleurs les sérieuses préoccupations que soulève à nouveau le recours, aussi général et indifférencié que répété, à la disposition de dérogation de la Charte. Elle est d'avis que le législateur pourrait pleinement atteindre les objectifs de laïcité et de neutralité religieuse de l'État et favoriser le vivre-ensemble en s'appuyant sur le cadre des droits et libertés protégés par la Charte.

De façon plus détaillée, le présent mémoire inclut trois parties et traitera entre autres :

- de la nécessité d'appuyer les propositions législatives en la matière sur un portrait factuel et complet de la situation ;
- de la proposition de *Loi favorisant la neutralité religieuse notamment dans l'espace public*, qui envisage d'y restreindre les « pratiques religieuses » et de modifier radicalement le cadre de l'accommodement raisonnable pour motif religieux ;

<sup>11</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 10 aux pp 44-45.

<sup>12</sup> *Loi sur la laïcité de l'État*, art 2 ; *Loi visant notamment à renforcer la laïcité dans le réseau de l'éducation et modifiant diverses dispositions législatives*, art 1 introduisant l'article 0.1 à la LIP.

<sup>13</sup> Sur les finalités de la laïcité voir notamment : Section 2 « La laïcité de l'état dans une perspective de droits de la personne : précisions conceptuelles et mise en contexte », dans Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 9 aux pp 31-53. Voir aussi : Jean Baubérot et Micheline Milot, *Laïcités sans frontières*, Paris, Seuil, 2011 ; Micheline Milot, *Laïcité dans le Nouveau Monde. Le cas du Québec*, Turnhout, (2002) 115 Brepols : Vauchez et Valentin, *supra* note 10.

<sup>14</sup> Assemblée nationale du Québec, *Conférence de presse de M. Jean-François Roberge, ministre de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration et ministre responsable de la Laïcité*, 27 novembre 2025, en ligne : <https://www.assnat.qcca/fr/video-audio/archives-parlementaires/activites-presse/AudioVideo-111159.html>



- de l'élargissement de la *Loi sur la laïcité de l'État*, notamment du point de vue de l'extension de l'interdiction de port de signes religieux pour certains emplois et de l'interdiction des « pratiques religieuses » dans les institutions publiques.

À travers ces parties, le mémoire fera ressortir les atteintes aux droits et libertés protégés par la Charte qui pourraient découler de la mise en œuvre des propositions contenues dans le projet de loi n° 9.

## 1 Commentaires préliminaires

### 1.1 Un projet de loi arrimé à un portrait de situation incomplet

Du point de vue de la Commission, plusieurs dispositions du projet de loi comportent des risques importants d'atteinte aux droits et libertés de la personne, notamment :

- la modification majeure du cadre de l'obligation d'accommodement raisonnable pour motif religieux et, par conséquent, la restriction de la portée du droit à l'égalité pour l'ensemble des secteurs couverts par la Charte ;
- l'élargissement de l'interdiction du port de signes religieux, notamment aux éducatrices des centres de la petite enfance et des garderies privées subventionnées ; et
- les limitations apportées à l'exercice de la liberté de conscience et de religion, tant dans des organismes publics que dans l'espace public (rues et parcs).

Seul un portrait de situation détaillé démontrant réellement une nécessité d'agir en la matière pourrait justifier les atteintes qu'entraîneront vraisemblablement les propositions contenues dans le projet de loi.

Or, force est de constater que les modifications actuellement envisagées reposent à nouveau sur un portrait de situation qui demeure largement à faire. C'est à la lumière d'une analyse détaillée des documents et rapports gouvernementaux<sup>15</sup> sur lesquels s'appuie l'actuelle proposition législative que

---

<sup>15</sup> Gouvernement du Québec, *Enquête administrative sur la gestion des situations impliquant des comportements pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique et psychologique des étudiants, Collège Dawson et Collège Vanier — Rapport d'enquête*, 2025 (ci-après « Rapport Dawson et Vanier ») ; Gouvernement du Québec, *Analyse d'impact réglementaire — Projet de loi sur le renforcement de la laïcité au Québec, ministère du Conseil exécutif*, 2025 (ci-après « Analyse d'impact réglementaire »). Notons que dans son mémoire sur le projet de loi n° 94, la Commission présente une analyse des rapports suivants : Gouvernement du Québec, *Administration, organisation et fonctionnement du Centre de services scolaire de Montréal et de l'école Bedford, Rapport d'enquête*, Direction des enquêtes et Direction générale des affaires internes 2024, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/education/publications-adm/rapport-reflexion-consultation/Rapport-enquete-Bedford.pdf> ; Gouvernement du Québec, *Vérification des mesures prévues à la Loi sur la laïcité de l'État, Rapport de vérification*,



la Commission en vient à cette conclusion. Compte tenu de son importance dans l'architecture du projet de loi, la Commission a notamment fait un examen attentif des travaux effectués par le Comité d'étude sur le respect des principes de la *Loi sur la laïcité de l'État et sur les influences religieuses* qui ont mené au rapport *Pour une laïcité québécoise encore plus cohérente : bilan et perspective*<sup>16</sup>.

Sans revenir sur l'ensemble du contenu de ces rapports, la Commission a jugé nécessaire de questionner l'assise de certains constats et recommandations ou de soulever les contradictions qu'ils contiennent. Des silences doivent par ailleurs être relevés. À titre d'exemple, le Rapport du comité d'étude ne fournit pas de bilan ou d'analyse d'impact de la *Loi sur la laïcité de l'État* du point de vue des atteintes aux droits et des effets négatifs sur l'exercice des droits de personnes susceptibles de subir des formes de discrimination découlant de l'application de cette loi. Les recherches qui se sont penchées sur ces effets ne sont pas prises en compte par le rapport.

Celui-ci défend une autre perspective : « la laïcité n'enlève pas de droit et ne stigmatise pas »<sup>17</sup> et la loi adoptée en 2019 serait « génératrice de droits »<sup>18</sup>. La Commission souhaite toutefois rappeler qu'il existe différents modèles de laïcité qui peuvent entraîner divers effets auxquels il apparaît nécessaire de demeurer attentif.

Notons en outre que le Comité d'étude reconnaît à l'issue de ses travaux que les principes de la laïcité sont généralement bien respectés<sup>19</sup> et que « peu de situations soulevant des enjeux liés à la laïcité ou à la neutralité religieuse sont rapportées »<sup>20</sup>. Son rapport contient pourtant 50 recommandations qui, conformément au mandat reçu<sup>21</sup>, visent à renforcer la laïcité au Québec. Plusieurs d'entre elles ont

---

Direction des enquêtes et Direction générale de la conformité, des enquêtes et de l'évaluation de programmes, 2025, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/education/publications-adm/education/rapport-enquete/verification-mesures-prevues-Loi-laicite-etat-rapport-janvier-2025.pdf> ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 10.

<sup>16</sup> Gouvernement du Québec, *Pour une laïcité québécoise encore plus cohérente : bilan et perspectives, Comité d'étude sur le respect des principes de la Loi sur la laïcité de l'État et sur les influences religieuses*, 2025, en ligne : [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/org/secretariat-institution-democratiques/laicite/rapport-comite/rapport\\_laicite-bilan-perspectives-2025.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/org/secretariat-institution-democratiques/laicite/rapport-comite/rapport_laicite-bilan-perspectives-2025.pdf) (ci-après « Rapport du Comité d'étude »).

<sup>17</sup> *Id.* à la p 237.

<sup>18</sup> *Id.* à la p 67 citant : Guillaume Rousseau, *Loi sur la laïcité de l'État commentée et annotée : philosophie, genèse, interprétation et application*, Sherbrooke, Éditions Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke, 2020, à la p 9 ; Julie Latour, « La laïcité de l'État : clé de voûte des droits individuels civils et politiques », dans Lucia Ferretti et François Rocher (dir.), *Les enjeux d'un Québec laïque : la loi 21 en perspective*, Montréal, Del Busso Éditeur, 2020, aux pp 147-148.

<sup>19</sup> Rapport du Comité d'étude, à la p 236.

<sup>20</sup> *Id.* à la p 247.

<sup>21</sup> Les responsabilités accordées à ce comité consistaient à « brosser un portrait du respect de la laïcité et de la neutralité religieuse au sein des institutions de l'État, documenter le phénomène d'influences religieuses et formuler des recommandations au gouvernement afin de renforcer la laïcité au Québec » Coalition Avenir Québec, « Création du Comité d'étude sur le respect de la Loi sur laïcité de l'État », 10 mars 2025 (notre soulignement), en ligne : <https://coalitionavenirquebec.org/fr/blog/2025/03/10/creation-du-comite-detude-sur-le-respect-de-la-loi-sur-la-laicite-de-letat/>



été introduites dans la proposition législative aujourd'hui à l'étude et soulèvent des questions par rapport à une laïcité respectueuse des droits.

De fait, la Commission constate que le projet de loi prend appui sur un portrait partiel de la situation, ce qui tient entre autres à des enjeux méthodologiques, au recours insuffisant aux recherches universitaires, aux données institutionnelles et aux statistiques sociales de même qu'à certaines erreurs factuelles que l'on observe dans le Rapport du comité d'étude et le Rapport d'enquête, notamment.

Les communications publiques entourant le dépôt du projet de loi ne font pas, non plus, état d'un examen de ses dispositions, dont celles élargissant l'interdiction de port de signes religieux, au cadre de l'analyse différenciée selon les sexes dans une perspective intersectionnelle. C'est pourtant ce que recommande le Secrétariat à la condition féminine, notamment dans l'objectif de prévenir « la création ou la reproduction d'inégalités entre les femmes et les hommes, et entre les femmes elles-mêmes »<sup>22</sup>. Ainsi, les atteintes qu'entraînera vraisemblablement l'interdiction de port de signes religieux, notamment, sur certains groupes de femmes, n'apparaissent pas avoir été suffisamment prises en compte.

Ces limites, dont les principales sont exposées dans les sections qui suivent, portent ombrage à l'état de situation et mènent à s'interroger sur les fondements du projet de loi.

## 1.2 Une proposition législative qui ne répond pas à un objectif urgent et réel tel qu'encadré par la Charte

La Charte inclut les mécanismes nécessaires permettant d'encadrer ou de limiter l'exercice des droits et libertés, notamment en regard du respect des droits d'autrui, de risques réels pour la sécurité, de l'ordre public ou du bien-être général<sup>23</sup>.

En ce sens, les droits et libertés, incluant la liberté de religion, ne sont pas absolus ou sans limite. La jurisprudence en la matière offre d'ailleurs de nombreux exemples où la possibilité d'une personne d'agir selon ses croyances a été restreinte en application de ces mécanismes<sup>24</sup>. Pensons, entre

---

<sup>22</sup> Gouvernement du Québec, *Pour des initiatives publiques + égalitaires pour toutes et tous, De l'ADS vers l'ADS+, Cadre de référence pour les projets pilotes en analyse différenciée selon les sexes dans une perspective intersectionnelle (ADS+) 2022-2027*, Secrétariat à la condition féminine, à la p 2, en ligne : [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/org/SCF/publications/egalite/Cadre-projets-pilotes-ADS-plus-2022-2027-SCF\\_01.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/org/SCF/publications/egalite/Cadre-projets-pilotes-ADS-plus-2022-2027-SCF_01.pdf)

<sup>23</sup> Charte, art 9.1.

<sup>24</sup> Voir par exemple : *S.L. c Commission scolaire des Chênes*, [2012] 1 RCS. 235 ; *Bruker c Marcovitz*, 2007 CSC 54 ; *Organisation de la jeunesse Chabad Loubavitch c Ville de Mont-Tremblant*, 2022 QCCA 1331 (demande d'autorisation d'appeler refusée par la CSC) ; *Singh c Montréal Gateway Terminals Partnership*, 2019 QCCA 1494 (demande d'autorisation d'appeler refusée par la CSC) ; *Congregation of the Followers of the Rabbis of Belz to Strengthen Torah c Val-Morin (Municipalité de)*, 2008 QCCA 577 (demande d'autorisation d'appeler refusée par la CSC) ; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Zilberg) c 9220-3454 Québec Inc (Spa Liv Zen [Spa Orazen])*,



autres, aux jugements qui, tenant compte des droits des femmes en cause, ont interdit de manifester des croyances religieuses aux abords de cliniques qui dispensent des services de santé, plus particulièrement en matière de contraception ou d'avortement<sup>25</sup>.

L'article 9.1 de la Charte permet en effet au législateur de restreindre les droits dans certaines circonstances selon un test de justification précis. Cette disposition prévoit plus précisément que :

9.1 Les droits et libertés de la personne s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de la laïcité de l'État, de l'importance accordée à la protection du français, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec.

La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice.

Cette disposition inclut deux volets. Son premier alinéa permet de concilier des droits individuels qui entreraient en conflit entre eux. Celui-ci pourrait être appliqué, par exemple, si l'exercice par une personne de sa liberté de religion emportait une atteinte réelle aux droits d'une autre personne. Le deuxième alinéa de l'article 9.1, quant à lui, permet de restreindre les droits et libertés par loi ou règlement, suivant la démarche et les conditions établies<sup>26</sup>.

Le législateur qui voudrait restreindre la liberté de religion ou la pratique de celle-ci devrait ainsi démontrer que :

- a. l'objectif poursuivi est « réel et urgent », c'est-à-dire qu'il est suffisamment concret et important pour justifier qu'on porte atteinte à un droit ou une liberté protégés ;
- b. le moyen choisi pour atteindre l'objectif est proportionnel.

Un tel moyen sera jugé proportionnel si les trois conditions suivantes sont réunies :

- a. il existe un lien rationnel entre l'objectif et la restriction des droits : celle-ci est-elle nécessaire pour atteindre l'objectif ? Le lien de causalité devant ici être établi devrait reposer sur une preuve scientifique qui démontre la logique ou la raisonnable du choix législatif fait pour réaliser l'objectif.
- b. La restriction constitue une « atteinte minimale » : sans nécessiter la plus petite atteinte possible, il faut tout de même démontrer que la restriction ne porte pas atteinte au droit ou à la liberté plus qu'il est nécessaire de le faire pour atteindre l'objectif.

---

2017 QCTDP 13 ; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Dubé et autre) c Martin*, 1997 CanLII 39 (QC TDP).

<sup>25</sup> Voir notamment : *Centre d'information et d'action sociale de l'Outaouais (Clinique des femmes de l'Outaouais) c Veilleux*, 2008 QCCS 2599.

<sup>26</sup> Voir notamment *R. c Oakes*, [1986] 1 RCS 103, aussi *Ford c Québec (Procureur général)*, [1988] 2 RCS 712, *Canada (Procureur général) c JTI-Macdonald Corp.*, [2007] 2 RCS 610, *Fraser c Canada (Procureur général)*, [2020] 3 RCS 113.



- c. Les effets bénéfiques de la disposition restrictive de droits l'emportent sur ses effets préjudiciables : en d'autres mots, la gravité concrète, en pratique, des effets sur les personnes touchées valent-ils le coût au plan de l'intérêt du public en général ?

Cette démarche a maintes fois fait ses preuves, entre autres en matière d'encadrement de la liberté de religion. C'est notamment en suivant celle-ci que la Cour d'appel a conclu dans une récente affaire qu'un règlement de zonage qui prohibait l'exploitation d'un lieu de culte dans certains secteurs d'une municipalité portait atteinte à la liberté de religion des plaignants, mais que cette atteinte était justifiée en tenant compte de l'ensemble des considérations soumises aux différentes étapes de l'analyse<sup>27</sup>.

En somme, pour être considérées comme valides, il faut démontrer que ces restrictions poursuivent un objectif réel et concret, puis qu'elles sont rationnelles et proportionnelles. Or, il n'apparaît pas que les dispositions du projet de loi n° 9 franchiraient la première étape du test liée à l'objectif poursuivi.

S'agissant toujours des limites reconnues aux libertés de conscience et de religion, ajoutons par ailleurs que l'État dispose des moyens d'intervenir advenant le cas où une pratique religieuse impliquerait la commission d'une infraction ou d'un crime : troubles à la paix, voies de fait, intimidation, menaces, attroupement illégal, etc.<sup>28</sup>

### 1.3 Une proposition de substitution au cadre de la Charte et un nouveau recours à la clause dérogatoire qui inquiète

Plutôt que de s'assurer que les dispositions qu'il propose passent le test de la Charte et des mécanismes de limitation aux droits qu'elle inclut déjà, le législateur entend à nouveau recourir à la clause dérogatoire. Ce faisant, le législateur risque de porter inutilement atteinte aux droits protégés par la Charte, particulièrement aux libertés de conscience et de religion.

En évitant d'emblée la démarche de justification précitée, on rate par ailleurs l'occasion de redresser les perceptions erronées ou les préjugés souvent à l'origine d'atteintes au droit à l'égalité. Comme la Commission le soulignait encore récemment<sup>29</sup>, il ne s'agit pas de nier que le projet de loi soulève des questions qui peuvent se poser dans le débat public. Le Comité d'étude relate par exemple des témoignages critiquant « les prières de rue ou les rassemblements religieux dans les parcs, perçus comme des formes de provocation ou d'appropriation de l'espace public »<sup>30</sup>. Qu'ils soient réels, ou

<sup>27</sup> Organisation de la jeunesse *Chabad Loubavitch c Ville de Mont-Tremblant*, supra note 24 au para 74.

<sup>28</sup> Voir notamment : *Code criminel*, LRC 1985, c C-46, aux arts 264, 264.1, 265 et s, 423. Plusieurs dispositions de droit pénal sont également applicables selon les contextes.

<sup>29</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 1, Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, 2025, à la p 25.

<sup>30</sup> Rapport du Comité d'étude, à la p 237.



plutôt perçus comme en l'espèce, la Charte nous convie néanmoins à trouver les réponses à ces enjeux dans une approche respectueuse des droits de la personne.

Cela implique notamment, dans un premier temps, de bien identifier la part de ces questionnements qui relève de la perception ou des préjugés tout autant que celle qui vise des problèmes concrets que peut emporter le vivre-ensemble dans le Québec d'aujourd'hui. Il faut pouvoir distinguer les faits, de même que toutes les données pertinentes, à partir d'un portrait rigoureux de la situation. Or — on revient aux questionnements soulevés précédemment<sup>31</sup> — en l'espèce, la démonstration de l'objectif urgent et réel devant mener aux exceptions à la Charte qu'emporte le projet de loi semble encore à faire.

Le recours à la clause dérogatoire suscite d'autant plus de réserves qu'il est fait de façon générale, sans égard au fait que l'objectif poursuivi par certaines dispositions du projet de loi pourrait être atteint dans une approche respectueuse de la Charte. À titre d'exemple, l'interdiction d'utiliser une voie publique ou un parc public à des fins de pratiques religieuses collectives devrait s'inscrire dans le but « de favoriser et de promouvoir le vivre-ensemble, en cohérence avec le modèle d'intégration nationale, dans le respect de la liberté de conscience et de la liberté de religion de chacun »<sup>32</sup>. Or, depuis 50 ans, la Charte a justement constitué l'un des piliers indispensables au vivre-ensemble ainsi qu'au respect des libertés de conscience et de religion.

La Commission est donc grandement préoccupée de ce recours répété, aussi large que sans nuance et sans justification, à la disposition de dérogation de la Charte. Comme elle l'a relevé à plusieurs reprises au cours des dernières années<sup>33</sup>, le recours à cette disposition, prévue à l'article 52 de la Charte<sup>34</sup>, ne doit se faire que lorsque strictement nécessaire et pour protéger davantage les droits des personnes. Concilier la dérogation avec le respect des droits et libertés et avec le principe de légitimité démocratique implique que cette disposition ne soit utilisée que lorsque l'exige une situation grave. Rappelons que le droit international — notamment le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, dont le Québec souscrit aux obligations — enjoint les États parties à ne recourir à la dérogation que dans des circonstances exceptionnelles, dans la stricte mesure où la

---

<sup>31</sup> Voir sous-section 1.2 Une proposition législative qui ne répond pas à un objectif urgent et réel tel qu'encadré par la Charte.

<sup>32</sup> Projet de loi, art 27 (art 1 al. 1 de la *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse notamment dans l'espace public*).

<sup>33</sup> Voir notamment : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 10 à la p 22 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Après 25 ans, La Charte québécoise des droits et libertés, Bilan et recommandations*, 2003, aux pp 24, 25 et 97. Il convient par ailleurs de référer à ce sujet à l'audition prévue le 23 mars 2026 par la Cour suprême du Canada de l'affaire *Commission scolaire English-Montréal, et al. c Procureur général du Québec, et al.*

<sup>34</sup> L'article 52 de la Charte québécoise se lit comme suit : « Aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte. »



situation l'exige et sous réserve que la dérogation ne soit ni discriminatoire, ni incompatible avec les autres obligations que leur impose le droit international<sup>35</sup>.

La Commission a d'ailleurs recommandé que l'article 52 de la Charte soit modifié afin de maintenir l'équilibre entre le pouvoir d'intervention des tribunaux et la souveraineté parlementaire<sup>36</sup>. Le professeur Bosset le souligne, c'est justement « en se réclamant de la souveraineté parlementaire » que certains « défende[nt] un usage libre et décomplexé de la faculté de déroger aux Chartes des droits »<sup>37</sup>. Or, ajoute-t-il :

« En régime démocratique, la souveraineté parlementaire ne saurait se réduire à la seule règle de la majorité. [...]

Lorsqu'il s'inscrit dans le cadre d'un dialogue entre le pouvoir politique et le pouvoir judiciaire, le pouvoir de dérogation n'est peut-être pas dénué d'une certaine légitimité. En revanche, l'usage *préemptif* du pouvoir de dérogation, qui dispense d'avoir à convaincre les tribunaux qu'une atteinte est justifiable dans une société libre et démocratique, transforme ce dialogue en un monologue. Du point de vue de l'équilibre des pouvoirs, il s'agit sans doute là d'un vice majeur. »<sup>38</sup>

Dans le même esprit, la Commission a maintes fois soulevé l'importance de donner à l'usage de la clause dérogatoire une portée bien délimitée, seulement dans la mesure jugée strictement nécessaire<sup>39</sup>.

En prévoyant que toutes les dispositions de la nouvelle loi dérogent à l'ensemble de la Charte, le projet de loi ne répond pas non plus aux conditions de forme associées à l'utilisation de la clause dérogatoire. De fait, le législateur devrait identifier précisément la disposition du projet de loi qui déroge à la Charte puis les dispositions spécifiques de la Charte auxquelles il entend déroger<sup>40</sup>. Cela

<sup>35</sup> *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, 999 RTNU 171 arts 9-14 (entrée en vigueur : 23 mars 1976, accession du Canada 19 mai 1976), art 4 (ci-après « PIDCP »).

<sup>36</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2025), *supra* note 29 aux pp 22-23 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2003), *supra* note 33 aux pp. 98-99.

<sup>37</sup> Pierre Bosset, *Le port de signes vestimentaires religieux dans l'appareil d'État*, dans Stéphane Bernatchez et al. (dir.), *Droit des religions Canada-Québec*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2024, à la p 747. Il ajoute par exemple que « paradoxalement et même ironiquement, l'opportunité et la sagesse des dérogations qui sont contenues dans la *Loi sur la laïcité de l'État* n'ont pourtant pas fait l'objet d'un examen parlementaire très approfondi ».

<sup>38</sup> *Id.* à la p 747.

<sup>39</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 29 à la p 9 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 10 à la p 22 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 9 à la p 25.

<sup>40</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 29 à la p 23 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 28, Loi instituant le nouveau Code de procédure civile*, 2013, à la p17 ; Voir aussi *Ford c Québec (Procureur général)*, *supra* note 26 à la p 741.



permet « que s'instaure un débat sur ce qui justifierait la suspension de certains droits »<sup>41</sup>, mais aussi de mettre en lumière les effets qu'aurait celle-ci sur les droits et libertés<sup>42</sup>.

### Recommandation 1

La Commission recommande que le projet de loi n'introduise pas de dérogation à la Charte québécoise des droits et libertés de la personne. Plus spécifiquement, elle recommande de ne pas adopter l'article 13 de la *Loi favorisant la neutralité religieuse notamment dans l'espace public*.

Si le législateur entend malgré tout déroger à certaines dispositions de la Charte, la Commission recommande de mieux cibler les articles du projet de loi qu'il souhaite soustraire à son application et de préciser à quels droits ou libertés il est plus particulièrement prévu de déroger.

## 1.4 Une mise en garde vis-à-vis d'une réponse gouvernementale fondée sur des perceptions

S'agissant justement des perceptions erronées ou des préjugés souvent à l'origine d'atteintes au droit à l'égalité dont il a été précédemment question, le projet de loi pourraient plus largement contribuer à susciter ou consolider dans la population une vision négative vis-à-vis de pratiques religieuses qui a peu à voir avec la réalité.

Il apparaît ainsi nécessaire de souligner un enseignement incontournable de ce qui est aujourd'hui convenu d'appeler la « crise des accommodements raisonnables ». À l'époque, ce sont largement les « fausses perceptions » et autres « informations partielles » diffusées par les médias et la rumeur publique qui ont alimenté les distorsions vis-à-vis des réalités de terrain et qui ont pu entraîner dans la population une vision négative des accommodements, voire de certains groupes de la société<sup>43</sup>. C'est pourquoi le Rapport Bouchard-Taylor concluait en partie à une « crise des perceptions »<sup>44</sup>.

Cette conclusion doit être rappelée, tout particulièrement au moment d'élaborer des politiques publiques. La Charte nous convie à dépasser les fausses perceptions et les préjugés afin que la mise

<sup>41</sup> Commission des droits de la personne, *Avis sur la Loi assurant la reprise des services dans les collèges et les écoles du secteur public*, 1983, à la p 2.

<sup>42</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 29 à la p 23 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 9 à la p 28.

<sup>43</sup> Gérard Bouchard et Charles Taylor, *Fonder l'avenir. Le temps de la conciliation*, Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, Gouvernement du Québec, 2008, aux pp 18, 25, 39. Voir aussi : Marie-Josée Chouinard, « Bouchard-Taylor, un legs ignoré », *Le Devoir*, 3 janvier 2026.

<sup>44</sup> Bouchard et Taylor, *supra* note 43 à la p 18.



en œuvre de ces politiques ne se traduise pas en obstacles discriminatoires et atteintes aux droits pour des groupes de personnes<sup>45</sup>.

Cette conclusion des commissaires Bouchard et Taylor devrait également guider tout exercice de documentation dont l'objectif est d'éclairer les décideurs dans leur prise de position afin de s'assurer que le portrait proposé soit le plus factuel et complet possible et qu'il rende compte avec prudence de la complexité des situations abordées.

## **2 L'édition d'une *Loi favorisant la neutralité religieuse notamment dans l'espace public***

Outre le fait que les mesures qu'elle propose apparaissent disproportionnées en regard de la nature et l'ampleur des enjeux qui se posent en la matière, l'édition de la nouvelle *Loi favorisant la neutralité religieuse notamment dans l'espace public* soulèverait d'importants enjeux quant à la protection des droits et libertés protégés par la Charte, particulièrement pour la reconnaissance et l'exercice du droit à l'égalité et le respect de la liberté de conscience et de religion.

### **2.1 Une loi qui outrepasserait la portée de l'obligation de neutralité religieuse de l'État**

La Commission constate d'abord que la loi qui serait édictée dépasserait la portée du principe de neutralité religieuse puisque son champ d'application s'étendrait entre autres à l'espace public et aux entreprises privées. L'obligation de neutralité religieuse revenant à l'État, ses normes, ses structures et ses institutions, le projet de loi aurait donc pour effet d'outrepasser celle-ci.

Rappelons qu'au Québec, l'obligation de neutralité religieuse de l'État est définie comme le corollaire de la protection accordée par la Charte à l'exercice de la liberté de religion en pleine égalité<sup>46</sup>. La Cour suprême l'explique dès les premières lignes de l'arrêt *Ville de Saguenay*, son plus récent jugement en la matière : « L'État est tenu d'agir dans le respect de la liberté de conscience et de religion de chacun.

---

<sup>45</sup> À ce sujet, le Rapport Bouchard-Taylor appelait à de nouvelles politiques et programmes relatifs à l'interculturalisme et soulignait « [qu'un] autre domaine prioritaire concerne la lutte contre les inégalités et la discrimination. [Ses] recommandations portent [alors] principalement sur : a) la sous-représentation des minorités ethniques dans l'administration publique ; b) l'urgence de combattre les formes de discrimination multiple, l'islamophobie, l'antisémitisme et le racisme dont sont l'objet les groupes racisés, tout spécialement les Noirs ; c) le soutien à apporter aux femmes immigrantes ; d) la nécessité d'accroître les ressources de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse ; et e) le renforcement des droits économiques et sociaux dans la charte québécoise. » Bouchard et Taylor, *supra* note 43 à la p 22.

<sup>46</sup> Charte, aux arts 3 et 10.



C'est un droit fondamental que protège la Charte des droits et libertés de la personne du Québec [...]. Son corollaire veut que l'État demeure neutre en la matière »<sup>47</sup>.

La lecture que fait le professeur Bosset de la jurisprudence à ce sujet permet d'identifier les finalités de cette obligation :

« [...] elle vise non seulement la protection des libertés et droits fondamentaux garantis par les chartes des droits, mais aussi la promotion et l'amélioration de la diversité, laquelle devient ainsi une finalité autonome. Enfin, la neutralité de l'État en matière religieuse vise la poursuite d'un idéal : celui d'une société libre et démocratique. [...] Dans Saguenay, la Cour [...] rappelle que la poursuite de l'idéal d'une société libre et démocratique requiert de l'État qu'il encourage la libre participation de tous à la vie publique. »<sup>48</sup>

Plus précisément, le droit québécois a retenu une « conception de la neutralité suivant laquelle l'État ne doit pas s'ingérer dans le domaine de la religion et des croyances »<sup>49</sup>. Puis, ajoute la Cour suprême : « L'État doit plutôt demeurer neutre à cet égard. Cette neutralité exige qu'il ne favorise ni ne défavorise aucune croyance, pas plus du reste que l'incroyance »<sup>50</sup>.

Les dispositions 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*<sup>51</sup>, que le projet de loi propose d'abroger, reprennent d'ailleurs ce passage<sup>52</sup>. C'est aussi le sens que donnent les lignes directrices adoptées en 2023 par le gouvernement du Québec à ce devoir de neutralité religieuse<sup>53</sup>. On y explique que le respect du principe de neutralité religieuse de l'État implique de veiller à « ce que l'État ne favorise ni ne défavorise aucune croyance et qu'il n'adhère à aucune croyance particulière »<sup>54</sup>.

Ces lignes directrices gouvernementales réfèrent en outre en partie au passage suivant, extrait de l'arrêt *Ville de Saguenay* précité : « En n'exprimant aucune préférence, l'État s'assure de préserver un

<sup>47</sup> *Mouvement laïque québécois c Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16, au para 1.

<sup>48</sup> Pierre Bosset, « La neutralité de l'État en matière religieuse : méandres d'une notion », (2017) 51 RJTUM 305, aux pp 325-326.

<sup>49</sup> *Mouvement laïque québécois c Saguenay (Ville)*, supra note 47 au para 72.

<sup>50</sup> *Id.* La Cour réfère ici à un paragraphe central de l'arrêt *S.L. c Commission scolaire des Chênes*, supra note 24 au para 32 : « [...] la neutralité de l'État est assurée lorsque celui-ci ne favorise ni ne défavorise aucune conviction religieuse ; en d'autres termes, lorsqu'il respecte toutes les positions à l'égard de la religion, y compris celle de n'en avoir aucune, tout en prenant en considération les droits constitutionnels concurrents des personnes affectées ».

<sup>51</sup> *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*, RLRQ, c R-26.2.01, art 4.

<sup>52</sup> *Mouvement laïque québécois c Saguenay (Ville)*, supra note 47 au para 72, citant *S.L. c Commission scolaire des Chênes*, supra note 24 au para 32.

<sup>53</sup> Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, à l'accès à l'information et à la laïcité, *Lignes directrices portant sur le traitement d'une demande d'accommodement pour un motif religieux*, 2023, à la p 1.

<sup>54</sup> *Id.* à la p 6.



espace public neutre et sans discrimination à l'intérieur duquel tous bénéficient également d'une véritable liberté de croire ou ne pas croire, en ce que tous sont également valorisés ». La Cour précise aussi « qu'un espace public neutre ne signifie pas l'homogénéisation des acteurs privés qui s'y trouvent »<sup>55</sup>.

En proposant d'étendre la neutralité religieuse à des sphères qui ne la concernent pas, la nouvelle *Loi favorisant la neutralité religieuse notamment dans l'espace public* excèderait donc les limites de la définition l'obligation de neutralité religieuse retenue par l'État québécois. De plus, alors que l'obligation de neutralité religieuse de l'État doit permettre de garantir la protection accordée par la Charte à l'exercice de la liberté de religion en pleine égalité, le projet de loi risque de porter indûment atteinte à celle-ci.

Ce faisant, le projet de loi met à risque les finalités de la laïcité, soit de garantir l'exercice des droits et libertés, de même que l'équilibre entre ses quatre principes à savoir la séparation des religions et de l'État, la neutralité religieuse de l'État, l'égalité de tous les citoyens et citoyennes, ainsi que la liberté de conscience et la liberté de religion.

## 2.2 L'encadrement des prières collectives effectuées dans l'espace public

Dans les parties qui suivent, la Commission souhaite plus particulièrement mettre le législateur en garde vis-à-vis de mesures d'interdiction qui, au nom de la neutralité religieuse de l'État, seraient étendues à l'espace public et au secteur privé. Elle s'attardera également aux modifications proposées à l'obligation d'accommodement raisonnable qui découle du droit à l'égalité garanti par la Charte.

### 2.2.1 Un encadrement des prières collectives dans l'espace public sans les bases factuelles justifiant cette limite aux droits et libertés

La *Loi favorisant la neutralité religieuse de l'État notamment dans l'espace public* que le projet de loi n° 9 propose d'édicter contient une interdiction générale de « pratique religieuse collective », tant sur la voie publique que dans un parc public<sup>56</sup>. Une municipalité pourrait néanmoins autoriser, « exceptionnellement et au cas par cas, un tel usage sur son domaine public par résolution du conseil municipal »<sup>57</sup>. Un article supplémentaire prévoit par ailleurs quatre conditions qui devraient être remplies pour octroyer cette autorisation<sup>58</sup>. Des sanctions monétaires seraient en outre applicables à

<sup>55</sup> *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, supra note 47 au para 74. Repris en partie dans Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, à l'accès à l'information et à la laïcité, supra note 53 à la p 8.

<sup>56</sup> Projet de loi, art 27 (art 2 de la *Loi favorisant la neutralité religieuse notamment dans l'espace public*).

<sup>57</sup> *Id.*

<sup>58</sup> Projet de loi, art 27 (art 3 de la *Loi favorisant la neutralité religieuse notamment dans l'espace public*).



une personne ou à quiconque « organise une pratique religieuse collective interdite » ou « y participe »<sup>59</sup>.

Un examen des bases factuelles sur lesquelles repose la proposition législative apparaît nécessaire, compte tenu des risques d'atteinte aux droits qu'elle comporte et du fait qu'elle nous éloigne du cadre de la neutralité religieuse de l'État et plus largement de la laïcité.

Certes, le Rapport du comité d'étude suggérerait que les municipalités intègrent « un encadrement des manifestations religieuses collectives sur leur territoire » dans leurs politiques en matière de laïcité<sup>60</sup>, mais l'état de situation relatif à la situation des prières collectives dans l'espace public au Québec menant à cette recommandation apparaît peu étoffé.

Une firme de sondage a bien été mandatée afin de « mieux comprendre les pratiques et les situations rencontrées dans le milieu municipal québécois en matière de laïcité et de neutralité religieuse »<sup>61</sup>. Selon celle-ci, deux grands constats ressortent plus largement de l'exercice :

- peu de problématiques sont rencontrées dans l'application de la *Loi sur la laïcité de l'État* au sein des municipalités ;
- l'enjeu est davantage lié au manque de balises autour du sujet de la laïcité (absence de politique municipale, peu de formations offertes et peu de personnes-ressources)<sup>62</sup>.

La question des prières collectives effectuée dans l'espace public n'a pas été documentée par ce sondage. Le questionnaire ne l'aborde pas<sup>63</sup>. Malgré le recours à des questions ouvertes<sup>64</sup>, les résultats de sondage n'indiquent pas non plus d'enjeux pour les 181 représentants municipaux au sujet d'éventuelles manifestations religieuses dans l'espace public de leur ville. Plus largement, le sondage ne contribue pas à discerner l'étendue réelle qu'aurait la pratique des prières collectives dans les lieux extérieurs et communs des municipalités (voie publique, parcs, etc.).

Outre le sondage, le Comité d'étude a procédé à des rencontres avec des intervenants municipaux qui ont mentionné que « les municipalités disposent déjà des compétences nécessaires pour encadrer les prières de rue »<sup>65</sup>. Le compte-rendu des échanges présenté n'apporte pas de détails supplémentaires

---

<sup>59</sup> Projet de loi, art 27 (art 11 de la *Loi favorisant la neutralité religieuse notamment dans l'espace public*).

<sup>60</sup> Rapport du Comité d'étude, à la p 181.

<sup>61</sup> *Id.* à la p 249.

<sup>62</sup> BIP Recherche, *Sondage sur la laïcité auprès des municipalités au Québec, Rapport de recherche présenté au ministère du Conseil Exécutif*, 2025, à la p 10, présenté dans Rapport du Comité d'étude, Annexe D.

<sup>63</sup> *Id.* Sur la question plus large de la prière, seul l'enjeu de la récitation de la prière lors de séances de conseil municipal ou d'assemblées d'élus est rapporté : cette pratique contrevenant à la Charte et la *Loi sur la laïcité de l'État* concerne 1 % des municipalités sondées (*id.* à la p 10). Le thème de l'utilisation de l'espace public se résume quant à lui aux « pratiques encadrant le stationnement des véhicules en faveur de la religion » (*id.* à la p 22).

<sup>64</sup> BIP Recherche, *supra* note 62 aux pp 4-5.

<sup>65</sup> Rapport du Comité d'étude, à la p 177.



sur l'enjeu que constitueraient les prières collectives qui seraient effectuées dans l'environnement des municipalités.

Le portrait qui se dégage de ces résultats ne laisse pas transparaître non plus une évolution dans les pratiques ou des inquiétudes particulières à cet égard.

Le Rapport du Comité d'étude indique néanmoins que « ces dernières années ont été marquées par l'augmentation des pratiques religieuses dans l'espace public »<sup>66</sup>. En appui à ce constat, le rapport se réfère à quatre mémoires — dont un mémoire qu'il n'a pas été possible de consulter<sup>67</sup> —, ainsi qu'à une lettre d'opinion<sup>68</sup>. Bien que certaines de ces positions abordent par exemple la « multiplication des prières collectives dans les rues et dans les parcs »<sup>69</sup>, ces documents ne contiennent pas de données primaires ou secondaires permettant de confirmer le constat d'une augmentation des pratiques religieuses dans l'espace public<sup>70</sup>. En d'autres mots, la multiplication perçue de la pratique ne s'y trouve pas démontrée.

Le Rapport du comité d'étude évoque en outre la « médiatisation de prières collectives sur la voie publique et dans les parcs à Montréal [qui] a posé la question de l'encadrement des manifestations religieuses dans les espaces communs »<sup>71</sup>. Seuls deux événements survenus en 2024 sont toutefois abordés sans trop de détails ni contexte : deux prières collectives, dont une autorisée par l'arrondissement Ahuntsic-Cartierville à l'occasion de la fête de l'Aïd, et une ayant eu lieu au centre-ville de Montréal<sup>72</sup>.

La pratique apparaît donc marginale, et ce, même en tenant compte de certaines vidéos montrant les manifestations de soutien aux Palestiniens qui se sont déroulées entre autres à la Place d'Armes, près

---

<sup>66</sup> *Id.* aux pp 25, 180 et 181.

<sup>67</sup> *Id.* à la p 25 référant aux mémoires suivants : Marie-Claude Girard, *Mémoire présenté au Comité d'étude sur le respect des principes de la Loi sur la laïcité de l'État et sur les influences religieuses — La laïcité : pour une société respectueuse et accueillante*, 2025, à la p 17 ; Rassemblement pour la laïcité, *Mémoire présenté au Comité d'étude sur le respect des principes de la Loi sur la laïcité de l'État et sur les influences religieuses - Pour une laïcité assumée*, 2025, à la p 3 ; Centre consultatif des relations juives et israéliennes, Lettre ayant pour objet « Mémoire présenté au Comité d'étude sur le respect des principes de la Loi sur la laïcité de l'État et sur les influences religieuses », Eta Yudin, 2025, à la p 3 ; Mémoire de Micheline Milot, à la p 3 (référence omise).

Il n'a toutefois pas été possible de consulter ce dernier mémoire d'une universitaire spécialiste de la laïcité auquel réfère le Rapport du Comité d'étude. Ce document ne fait pas partie de la liste des mémoires déposés sur le site dédié à la consultation. Comité d'étude sur le respect des principes de la Loi sur la laïcité de l'État et sur les influences religieuses, en ligne : <https://www.quebec.ca/gouvernement/politiques-orientations/laicite-etat/comite-etude-respect-laicite>

<sup>68</sup> Rapport du Comité d'étude, à la p 25 référant à : Rassemblement pour la laïcité, *supra* note 67 à la p 3, Voir aussi François Dugré et Marie-Claude Girard, « La laïcité malmenée », *Le Devoir*, 11 juillet 2025.

<sup>69</sup> Rassemblement pour la laïcité, *supra* note 67 à la p. 3, Voir aussi Dugré et Girard, *supra* note 68.

<sup>70</sup> Girard, *supra* note 67 à la p 17. Rassemblement pour la laïcité, *supra* note 67 à la p. 3 ; CIJA, *supra* note 67 à la p 3 ; Dugré et Girard, *supra* note 68.

<sup>71</sup> Rapport du Comité d'étude, à la p 24.

<sup>72</sup> *Id.* à la p 177.



de la Basilique Notre-Dame, en 2025, et qui ont été abondamment diffusées, tout particulièrement sur les réseaux sociaux<sup>73</sup>. De l'avis de la Commission, le fait que des événements puissent avoir été amplifiés à travers leur médiatisation peut expliquer en partie l'inquiétude suscitée et le besoin éprouvé par certains d'imposer aujourd'hui une réponse forte.

Il reste que le portrait offert au sujet des pratiques religieuses collectives dans l'espace public documente en réalité très peu le phénomène. Il en ressort qu'une large part de perceptions entoure cette question dans le Rapport du comité d'étude. C'est d'ailleurs peut-être pourquoi, comme indiqué plus haut, le rapport ne recommandait pas une interdiction de cette pratique, mais souhaitait plutôt que soit laissé à chaque municipalité le soin de l'encadrer selon des critères donnés<sup>74</sup>. Certes, cette approche aurait sans doute été moins attentatoire aux droits et libertés, quoique la multiplication des cadres à travers les municipalités du Québec puisse aussi entraîner des enjeux d'application. Comme nous le verrons dans la partie qui suit, rappelons surtout que l'état actuel du droit québécois, notamment en vertu des dispositions de la Charte québécoise et dans le respect de celles-ci, offre déjà les outils nécessaires aux autorités concernées afin d'encadrer une pratique qui s'avérerait problématique du point de vue, par exemple, de la sécurité publique.

## **2.2.2 La liberté de manifester pacifiquement ses croyances religieuses en public est conforme à la neutralité religieuse de l'État et déjà bien encadrée par le droit québécois**

Conformément au droit international<sup>75</sup>, les libertés de conscience et de religion sont reconnues à l'article 3 de la Charte québécoise au titre de droit fondamental. La liberté de religion implique notamment « le droit de croire ce que l'on veut en matière religieuse »<sup>76</sup>, mais aussi « la liberté de manifester sa religion ou sa conviction seule ou en commun, tant en public qu'en privé »<sup>77</sup> de même que « le droit de manifester ses croyances religieuses par leur mise en pratique »<sup>78</sup>. Ajoutons que la

---

<sup>73</sup> « La tenue de prières devant l'édifice patrimonial a été relayée en ligne ces derniers mois par différentes organisations d'affiliations diverses, notamment le collectif Montreal4Palestine et le Centre consultatif des relations juives et israéliennes (CIJA), mais aussi le média d'extrême droite Rebel News et le mouvement séparatiste d'extrême droite Nouvelle Alliance. » Simon Gionet, « Nouvelle manifestation à Montréal pour soutenir les Palestiniens », *Le Devoir*, 20 juillet 2025.

<sup>74</sup> Rapport du Comité d'étude, à la p 181.

<sup>75</sup> Voir notamment : *Déclaration universelle des droits de l'homme*, AGNU, 3<sup>e</sup> sess, Doc NU A/810 (1948) Rés AG 217 A (III), 71, art 18 (ci-après « DUDH ») ; PIDCP, *supra* note 35, art 18. Le Québec s'est déclaré lié par ce Pacte par arrêté du 21 avril 1976 : Arrêté en conseil 1438-76 du 21 avril 1976 concernant la ratification du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, du *Protocole facultatif se rapportant aux droits civils et politiques*. Recueil des ententes internationales du Québec, 1984-1989, Québec, ministère des Relations internationales, 1990, à la p 818.

<sup>76</sup> *R c Big M Drug Mart Ltd*, [1985] 1 RCS 295, aux paras 94-95

<sup>77</sup> PIDCP, *supra* note 35 art 18.

<sup>78</sup> *R c Big M Drug Mart Ltd*, *supra* note 76 aux paras 94-95.



liberté de religion comprend une dimension négative qui se caractérise par l'absence de coercition<sup>79</sup>. Ainsi, les personnes ne peuvent être contraintes de croire ou de n'adopter aucune croyance.

Il convient donc de le rappeler : la liberté de religion inclut la liberté de mettre en pratique ses croyances en public. Elle ne devrait subir d'encadrement que dans la mesure où elle porte atteinte à d'autres droits ou contrevient à d'autres considérations, comme le respect de l'ordre public.

La manifestation pacifique des croyances individuelles en public n'est d'ailleurs pas contraire à la neutralité religieuse de l'État. Comme l'explique le plus récent jugement en la matière, « la neutralité est celle des institutions et de l'État, non celle des individus [...]. Un espace public neutre, libre de contraintes, de pressions et de jugements de la part des pouvoirs publics en matière de spiritualité, tend au contraire à protéger la liberté et la dignité de chacun »<sup>80</sup>.

C'est plutôt le fait d'interdire des pratiques religieuses dans l'espace public — qui plus est selon la définition fournie de ces pratiques par l'État — et de créer des obstacles à l'exercice de la liberté de religion sans justification sérieuse qui contrevient aux objectifs d'un espace public neutre, libre et ouvert. Une telle interdiction générale est d'autant plus préoccupante qu'elle est faite en écartant le cadre de la Charte.

Comme précisé dans la première partie du présent mémoire, les dispositions de la Charte permettent pourtant d'assurer l'encadrement des pratiques religieuses, notamment dans l'espace public, lorsque cela s'avère justifié. Le projet de loi propose plutôt d'écarter ce cadre juridique bien établi par un nouveau recours à la clause dérogatoire et sans faire la démonstration qu'une telle exception aux droits fondamentaux est justifiée. Or, comme nous le soulignerons également en regard d'autres volets du projet de loi, l'enjeu n'est pas tant ici de modifier ou de renforcer les normes en cause, mais de s'assurer de leur application. Cela devrait par exemple passer par la sensibilisation et l'accompagnement de l'ensemble des intervenants ainsi que la formation leur permettant de s'approprier l'outil collectif que constitue la Charte québécoise.

## Recommandation 2

La Commission recommande de ne pas adopter le Chapitre II de la *Loi favorisant la neutralité religieuse notamment dans l'espace public*, ainsi que son article 2 qui propose d'interdire toute pratique religieuse sur la voie publique et dans les parcs publics.

---

<sup>79</sup> *Id.*

<sup>80</sup> *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, *supra* note 47 au para 74.



## 2.3 Une modification de l'obligation d'accommodement raisonnable qui menace l'égalité réelle

Des préoccupations tout aussi sérieuses s'imposent quant aux dispositions du projet de loi qui proposent de modifier l'obligation d'accommodement raisonnable. Le projet de loi aurait pour effet de réduire de façon très importante la portée de cette obligation qui découle du droit à l'égalité protégé par la Charte, lorsqu'applicable au motif religion<sup>81</sup>. Ces modifications menacent la protection de l'égalité réelle, et ce, sans s'appuyer sur un portrait permettant de justifier une telle mesure.

### 2.3.1 Un dénombrement des cas d'accommodement raisonnable pour motif religieux qui ne justifie pas les mesures proposées

Le Rapport du comité d'étude a recommandé au gouvernement de modifier substantiellement le cadre de l'accommodement raisonnable lorsque ce type de demande formulée auprès d'un organisme public est fondé sur le motif religion. Les auteurs du rapport souhaitent plus particulièrement remplacer le critère de « contrainte excessive » par celui de « contrainte plus que minimale »<sup>82</sup>. Dit autrement, suivant la proposition mise de l'avant, dès qu'un décideur constaterait une contrainte qui est plus que minimale, il pourrait refuser d'emblée l'accommodement demandé.

Cette recommandation est à l'origine de la disposition du projet de loi<sup>83</sup>. La modification proposée par ce dernier serait cependant aussi applicable à tous les secteurs couverts par la Charte, ce qui nous mène à nouveau bien au-delà du cadre de la laïcité de l'État. En donnant suite à la recommandation du Comité d'étude, le projet de loi se place en outre en contradiction avec la manière dont le droit à l'égalité est conçu et mis en œuvre au Québec depuis des décennies. Ce changement proposé au cadre de l'accommodement réduirait drastiquement la portée du droit à l'égalité, non seulement dans les organismes publics, mais dans l'ensemble des secteurs que la Charte ouvre.

#### 2.3.1.1 Un portrait fragmentaire de la gestion de l'accommodement pour motif religieux dans les organismes publics

Devant une telle révision d'une partie non négligeable du cadre de l'accommodement, il apparaît à nouveau nécessaire de se demander quelle est l'ampleur du problème réel auquel on souhaite répondre et dans quelle mesure celui-ci a été documenté. À cet égard, les réponses offertes par les représentantes et représentants des institutions publiques, ayant participé à certains volets de la consultation menée par le Comité d'étude, apparaissent incontournables.

---

<sup>81</sup> Projet de loi, art 27 (arts 5 et 6 de la *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse notamment dans l'espace public*).

<sup>82</sup> Rapport du Comité d'étude, Recommandation 40, aux pp 201-204.

<sup>83</sup> Projet de loi, art 27 (art 6, alinéa 3 de la *Loi favorisant la neutralité religieuse notamment dans l'espace public*).



Malgré certaines limites méthodologiques reconnues par les auteurs<sup>84</sup>, l'Annexe C du Rapport du comité d'étude expose de façon la plus détaillée les résultats de la consultation menée auprès de diverses institutions publiques. Ce volet visait notamment à connaître le nombre de cas d'accommodement pour motifs religieux qu'elles ont traités depuis l'automne 2019. Cela dit, les 164 questionnaires remplis par les ministères et organismes publics sollicités donnent à voir très peu de cas d'accommodement pour motif religieux au cours des six dernières années environ :

- la plupart des établissements d'enseignement supérieur disent avoir traité en moyenne cinq demandes et moins, dont quelques demandes provenant des membres du personnel et visant des absences<sup>85</sup> ;
- quelques établissements de santé indiquent avoir accordé des accommodements (aménagements d'horaire et congés)<sup>86</sup>, alors que le ministère et la plupart des organismes du secteur de la santé rapportent n'avoir traité aucune demande au cours des six dernières années<sup>87</sup> ;
- les mêmes tendances ont cours dans les autres secteurs de l'État où « [très] peu de demandes d'accommodements sont rapportées »<sup>88</sup>.

Sur une période relativement longue, seul un très petit nombre de cas d'accommodement raisonnable pour motifs religieux ont donc été répertoriés à travers les « différentes sphères de l'administration publique » qui recouvrent de vastes sphères d'activités : enseignement supérieur, réseau de la santé et autres secteurs de l'État.

Quant à la nature des demandes colligées, elle a davantage trait à des questions de gestion d'horaire, des demandes qui sont rarement complexes pour les organisations, selon l'expérience de la Commission.

Ces réponses données par les organisations sont cohérentes avec les constats de la Commission : l'accommodement religieux ne constitue pas un problème réel, comme en témoignent d'ailleurs les données de son service-conseil spécialisé sur ce type de demandes. Entre 2015 et 2025, 21 % des demandes du Service-conseil en matière d'accommodement raisonnable (SCAR) étaient liées au motif religion (181/854), ce qui équivaut en moyenne à moins de 20 demandes par année. En

---

<sup>84</sup> Le Rapport explique en effet que « le choix d'une consultation basée sur des questions ouvertes [...] a entraîné des variations dans les réponses obtenues et a rendu difficile l'extraction de données quantifiables pouvant être comparées. En outre, cette approche a généré des réponses volontaires, reposant sur les éléments et le niveau de détails que les organisations ayant répondu ont choisi de communiquer. ». Rapport du Comité d'étude, à la p 238.

<sup>85</sup> Rapport du Comité d'étude, à la p 246.

<sup>86</sup> *Id.*

<sup>87</sup> *Id.*

<sup>88</sup> *Id.*



comparaison, les données du SCAR au cours de la même période révèlent que 60 % des demandes traitées avaient trait au motif handicap (516/854).

Si on revient à la situation présentée dans l'Annexe C du Rapport du Comité d'étude, celui-ci la résume comme suit : « De manière générale, peu de demandes d'accommodements ont été rapportées par les organisations, venant tant du personnel que des bénéficiaires »<sup>89</sup>.

En apparemment décalage avec ce portrait dressé à cette annexe, le cœur du Rapport du comité d'étude insiste néanmoins à plusieurs reprises sur la complexité, le lourd fardeau<sup>90</sup> ou encore les craintes « très présentes » de poursuites judiciaires<sup>91</sup>, voire les risques juridiques<sup>92</sup>, que feraient « souvent » peser les demandes d'accommodement pour motifs religieux sur les institutions publiques. Les auteurs ajoutent que « de manière récurrente, le Comité a été confronté aux difficultés vécues sur le terrain concernant la compréhension et le traitement des demandes d'accommodements pour un motif religieux »<sup>93</sup>. Paradoxalement, il y est aussi affirmé que « [c]ertains organismes publics, dont des collèges sont maintenant confrontés à un plus grand nombre de demandes d'accommodements pour un motif religieux »<sup>94</sup>, sans nécessairement offrir une démonstration convaincante à cet égard.

Il est certes possible qu'une gestion informelle des demandes d'accommodement ait cours sans qu'elles soient toujours répertoriées, ce qui peut entraîner une sous-déclaration, comme le soutient à plusieurs reprises le Comité d'étude dans son rapport<sup>95</sup>. Cela dit, on peut penser que si la situation devenait réellement intenable pour le personnel des institutions publiques, les enjeux remontreraient d'autant plus systématiquement jusqu'aux responsables administratifs, afin qu'ils assument leurs responsabilités en la matière.

Dans son mémoire soumis au Comité d'étude, la Fédération des cégeps qui représente les 48 collèges publics du Québec met de l'avant une explication supplémentaire. Elle souligne qu'en raison des formations offertes aux membres du personnel et des outils développés à travers le réseau — dont des cadres d'application, des politiques et règlements institutionnels ainsi que des activités de concertation —, les « cégeps sont parfaitement en mesure de respecter le cadre légal qui leur est applicable, c'est-à-dire d'assurer le respect de la laïcité de l'État tout en remplissant leurs obligations

---

<sup>89</sup> *Id.*

<sup>90</sup> *Id.* à la p 202.

<sup>91</sup> *Id.* à la p 12.

<sup>92</sup> *Id.* à la p 204.

<sup>93</sup> *Id.* à la p 31 (notre soulignement).

<sup>94</sup> *Id.* aux pp 11, 12, 197, 246, 247, 248. Le Comité d'étude s'appuie également sur certaines informations tirées du Rapport d'évaluation des 17 écoles et du Rapport Bedford qui étaient à l'origine de plusieurs encadrements dans le cadre du projet de loi n° 94, *Loi visant notamment à renforcer la laïcité dans le réseau de l'éducation et modifiant diverses dispositions législatives*.

<sup>95</sup> Voir par exemple Rapport du Comité d'étude, aux pp 197-198 et 247-248.



en matière de liberté de religion et d'accommodements raisonnables »<sup>96</sup>. La Fédération des cégeps insiste de plus sur le fait que :

« les dossiers relatifs aux questions religieuses ne représentent pas, en soi, un enjeu de gestion suffisamment important pour justifier l'imposition de règles légales supplémentaires, en ce sens qu'ils sont déjà pris en charge adéquatement par les cégeps et impliquent moins de ressources ou de temps que plusieurs autres défis avec lesquels les cégeps doivent composer au quotidien »<sup>97</sup>.

Notant que le traitement médiatique véhicule parfois une impression de perte de contrôle, elle ajoute « qu'aucun élément tangible ne démontre que les cégeps ne sont pas en mesure d'appliquer adéquatement les principes de laïcité et de neutralité de l'État au sein de leurs murs »<sup>98</sup>. La Fédération des cégeps dit plus largement craindre une « approche trop rigide pour régir l'exercice des droits et libertés des individus, et d'imposer des règles strictes et uniformes »<sup>99</sup>. C'est pourquoi « elle s'oppose à la modification de la législation actuellement applicable aux cégeps en matière de laïcité et de questions religieuses »<sup>100</sup>.

En somme, le portrait de situation de la gestion des accommodements raisonnables dans le milieu collégial s'en trouve fortement nuancé.

Par ailleurs, alors que l'absence du travail par un membre du personnel de l'école pour un motif religieux fait l'objet d'un nouvel encadrement depuis l'adoption de la *Loi visant notamment à renforcer la laïcité dans le réseau de l'éducation et modifiant diverses dispositions législatives*<sup>101</sup>, le Rapport du comité d'étude insiste sur les 3675 congés religieux accordés en 2024 au personnel (enseignant et non-enseignant) d'un centre de services scolaires (CSS). À première vue, ce nombre peut frapper l'imaginaire et donner l'impression d'une situation ingérable sur le terrain. Le rapport n'offre toutefois pas de données permettant de soupeser ou de contextualiser le nombre de demandes de ce type de congés en regard, entre autres, des balises régissant leur octroi, du nombre total de personnes salariées à l'emploi du CSS, de la durée de ces congés ou de leur poids relatifs par rapport à d'autres types de congés accordés. Qu'en est-il, par exemple, en comparaison du nombre de congés pris pour des raisons de santé, alors qu'on sait que pour l'ensemble des CSS du Québec, on observe des

---

<sup>96</sup> Fédération des cégeps, *Mémoire présenté au Comité d'étude — Consultation publique sur le respect des principes de la Loi sur la laïcité de l'État et sur les influences religieuses*, 2025, à la p 5.

<sup>97</sup> *Id.* aux pp 5-6.

<sup>98</sup> *Id.* à la p 6.

<sup>99</sup> *Id.* à la p 5.

<sup>100</sup> *Id.* à la p 7.

<sup>101</sup> Art 23 de la *Loi visant notamment à renforcer la laïcité dans le réseau de l'éducation et modifiant diverses dispositions législatives* introduisant l'art 96.21.1 à la LIP.



hausse marquée pour ce type d'absence au cours des dernières années<sup>102</sup> ? Le rapport ne démontre pas non plus en quoi cette situation serait généralisable à l'ensemble du réseau scolaire ou des institutions publiques. Par ailleurs, ce chiffre ne signifie pas non plus que les demandes reçues au quotidien ne peuvent être adéquatement traitées à partir du critère de contrainte excessive.

À la lumière d'une lecture plus complète de l'article de presse duquel est tiré ce nombre annuel de congés pour motifs religieux attribués dans un CSS montréalais, les propos de l'Association montréalaise des directions d'établissement scolaire nous rappellent d'ailleurs que les établissements d'enseignement n'acquiescent pas à toutes les demandes. L'Association relativise également les craintes de poursuites judiciaires évoquées dans le rapport :

« "On essaie de [...] remplacer [les enseignantes et enseignants], et sinon, ils ne pourront pas tous aller en congé", [...] en spécifiant que ce qui doit primer, "c'est la sécurité des jeunes". "Ça crée de la déception chez les employés, mais ne crée pas une peur de grief pour l'employeur", les employés étant généralement bien au fait de la pénurie de main-d'œuvre qui sévit dans le réseau de l'éducation, assure-t-elle. »<sup>103</sup>

Mises à part ces réserves, la Commission s'interroge sur le fait que le Rapport du comité d'étude ait entre autres recours à une jurisprudence concernant le motif handicap et l'utilisation d'un moyen pour y pallier, afin d'appuyer l'idée d'un « lourd fardeau » qu'entraînerait la gestion des cas d'accommodement pour motif religieux dans les institutions publiques. Ce procédé argumentatif ne convainc pas, particulièrement dans la mesure où il associe le motif religion à des difficultés qui lui sont étrangères. À titre d'exemple, alors que les contraintes liées au motif religion doivent être analysées pour ce qu'elles sont et en fonction du fardeau qu'elles peuvent imposer dans le contexte donné, le rapport utilise les conclusions d'une décision en matière d'accessibilité universelle du transport en commun, en soulevant que les « coûts de près d'un million de dollars pour des accommodements ne constituent pas une contrainte excessive considérant la taille et le budget de l'organisme public concerné »<sup>104</sup>.

Quant aux résultats d'une consultation en ligne ayant rejoint 510 répondants, dont 323 résidentes et résidents du Québec et 187 membres du personnel des institutions publiques, ils ne devraient pas

---

<sup>102</sup> Voir : Ministère de l'Éducation, cité dans Sophie Martin, « Les employés des écoles décrochent en grand nombre », *Radio-Canada*, 3 mars 2025 ; Louise Leduc, « Un personnel à bout de souffle », *La Presse*, 27 avril 2023 ; Daphnée Dion-Viens, « Encore plus de profs en congé de maladie », *TVA Nouvelles*, 7 décembre 2018.

<sup>103</sup> Zacharie Goudreault, « Les congés religieux, un casse-tête pour les écoles montréalaises », *Le Devoir*, 19 décembre 2024 cité dans le Rapport du Comité d'étude, à la p 196.

Notons au passage qu'il faut rendre la norme plus inclusive pour les clientèles et le personnel, lorsque possible, pour faciliter le traitement des demandes. Par exemple, dans son mémoire sur le projet de loi n° 94, la Commission soulignait que la fixation judiciaire des journées pédagogiques pourrait limiter les contraintes soulevées par les congés religieux des personnes dont les fêtes religieuses ne sont pas prévues au calendrier civique qui demeure calqué sur le calendrier chrétien. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 10, à la p 34.

<sup>104</sup> Rapport du Comité d'étude référant à : *Conseil des Canadiens avec déficiences c Via Rail Canada inc*, [2007] 1 RCS 650, au para 130.



davantage déterminer les changements apportés au cadre de l'accommodement raisonnable, compte tenu des limites associées à ce type de consultation. Comme il est d'ailleurs reconnu à l'Annexe B du rapport : ces échantillons ne sont pas représentatifs de la population du Québec ou des effectifs de la fonction publique et des réseaux publics de l'éducation et de la santé<sup>105</sup>. La méthodologie employée permet tout au plus de fournir « une synthèse des opinions exprimées, sans prétention d'identification de tendances à l'aide de statistiques »<sup>106</sup>. Même dans l'éventualité où le Comité d'étude avait fourni un sondage valide appuyant ses dires, l'idée de réduire les droits et libertés protégés par la Charte sur la base de l'opinion publique majoritaire serait pour le moins discutable. Nul besoin de rappeler que « les Chartes des droits constitu[ent] "justement le rempart contre la clameur publique" »<sup>107</sup>.

Considérant ce qui précède, dont les résultats de la consultation des organismes publics, il devient difficile de justifier les changements proposés par le Comité d'étude au cadre de l'obligation d'accommodement raisonnable pour motifs religieux dans les institutions publiques.

### **2.3.1.2 Un portrait quasi inexistant des enjeux relatifs à l'accommodement raisonnable pour motifs religieux dans le secteur privé**

Tel que noté précédemment, le projet de loi propose d'élargir la recommandation du Comité d'étude concernant le nouveau critère de « contrainte plus que minimale » en l'appliquant non seulement aux institutions publiques, mais à l'ensemble des secteurs couverts par la Charte québécoise. Suivant l'édition de la *Loi favorisant la neutralité religieuse notamment dans l'espace public*, ce critère de contrainte plus que minimale encadrerait « toute demande d'accommodement pour un motif religieux découlant de l'application du droit à l'égalité »<sup>108</sup>.

Qu'en est-il du portrait de situation et des données fondant cette proposition ? Après un examen des informations disponibles à cet égard, force est de constater qu'il demeure quasi inexistant.

En octobre 2025, le ministère du Conseil exécutif a certes rendu public une *Analyse d'impact réglementaire du Projet de loi sur le renforcement de la laïcité au Québec*<sup>109</sup>. Cette courte analyse, se concentrant sur les conséquences financières et économiques qu'entraînerait la mise en œuvre du « critère de contrainte plus que minimale » sur les entreprises privées, ne repose toutefois pas sur des données probantes (nombre de cas, leurs coûts, leurs impacts, etc.). Cela est admis dans le document : « Aucune donnée n'est disponible quant au coût et au nombre de demandes d'accommodements pour motifs religieux traitées annuellement par les entreprises privées au

<sup>105</sup> Rapport du Comité d'étude, à la p 232.

<sup>106</sup> *Id.* à la p 233.

<sup>107</sup> Mélanie Samson et Sébastien Sénécal, « Les limites aux droits et libertés », dans Collection de droit 2025-2026, École du Barreau, vol. 8, *Droit et peuples autochtones - Droit public et administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2025, à la p 153 (références omises) cité dans Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 9 à la p 56.

<sup>108</sup> Projet de loi n° 9, art 27 (art 6, al. 3 de la *Loi favorisant la neutralité religieuse notamment dans l'espace public*).

<sup>109</sup> Analyse d'impact réglementaire.



Québec »<sup>110</sup>. Tout en prévoyant des « gains financiers et de temps consacré au traitement des demandes », le document reconnaît du même souffle qu'« [il] n'existe aucune donnée permettant toutefois de chiffrer ou d'estimer l'ampleur de ces gains »<sup>111</sup>. L'analyse d'impact ne repose pas davantage sur une consultation des acteurs du secteur privé<sup>112</sup>. Les seules données mises de l'avant présentent le pourcentage d'entreprises américaines ayant accordé au moins un accommodement pour motif religieux, selon une étude datant de 2008<sup>113</sup>.

À ce sujet, l'analyse aurait gagné à utiliser les données primaires de la Commission relativement aux dossiers traités annuellement dans le cadre de son SCAR ou des plaintes en discrimination. Le Comité d'étude n'en tient pas davantage compte dans son rapport, alors que des données pour la période 2015-2025 lui ont été transmises en juin 2025.

À titre indicatif et comme précisé précédemment, les données du SCAR de la Commission mettent en lumière la faible proportion de dossiers liés au motif « religion » (21 %) qui ont été ouverts au cours des dix dernières années (2015-2025). En termes de nombre de dossiers (181), cela équivaut à environ 20 dossiers par an. En comparaison, le motif « handicap » rassemble environ 60 % des dossiers traités par le SCAR durant la même période. Quant aux dossiers de plaintes pour discrimination fondée sur le motif religion et ouverts à la Commission entre 2015 et 2025, ils comptent pour moins de 2 % de l'ensemble des dossiers (191/9786), soit environ 19 dossiers par an.

Plus largement, et contrairement à l'objectif général d'une analyse d'impact réglementaire, le document soumis en octobre dernier ne parvient pas à démontrer « qu'il existe une situation problématique et que des solutions non législatives ou réglementaires, telles que l'information, la sensibilisation l'éducation ou l'utilisation d'instruments économiques, ont été envisagées au même titre que la solution projetée »<sup>114</sup>.

Ainsi, comme pour le secteur public, le « lourd fardeau » qui serait causé par l'accommodement religieux sur le secteur privé au Québec apparaît davantage présumé que démontré. C'est donc principalement sur la base de l'argument de la cohérence avec le secteur public que l'Analyse d'impact réglementaire justifie l'extension du critère de « contrainte plus que minimale » au secteur privé :

« le remplacement du critère de la contrainte excessive par celui de la contrainte plus que minimale pour les demandes d'accommodements pour

---

<sup>110</sup> *Id.* à la p 6.

<sup>111</sup> *Id.* à la p 11.

<sup>112</sup> *Id.*

<sup>113</sup> Patrick Bradshaw, « i4cp Study Finds Employers Struggling with How to Handle Religious Differences », Institute for Corporate Productivity, 2008, cité dans Analyse d'impact réglementaire, *id.* à la p 5.

<sup>114</sup> Ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie, *Analyse d'impact réglementaire – Guide de travail*, 2022, à la p 1, en ligne : [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/economie/contenu/allegement\\_reglementaire/GM\\_analyse\\_impact\\_reglementaire.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/economie/contenu/allegement_reglementaire/GM_analyse_impact_reglementaire.pdf)



motifs religieux uniquement dans le secteur public créerait une iniquité par rapport aux employeurs du secteur privé dans leur traitement. »<sup>115</sup>

Il convient cependant de rappeler que la nécessité de cette restriction au droit à l'égalité pour le secteur public n'est pas démontrée par les faits. Cette iniquité présumée n'est, ici encore, fondée sur aucune donnée.

### **2.3.2 L'obligation d'accommodement raisonnable pour motifs religieux est compatible avec la laïcité de l'État**

Au-delà de ces enjeux méthodologiques, retenons que l'obligation d'accommodement raisonnable découle directement de la nécessité d'assurer le droit à l'égalité pour toutes et tous. Il s'agit de l'un des moyens développés pour lutter contre la discrimination et atteindre l'objectif d'égalité réelle prescrit par la Charte.

En droit québécois, protéger le droit à l'égalité ne repose plus seulement sur une vision formelle de l'égalité en vertu de laquelle tous et toutes doivent être traités de la même façon, sans distinction. On doit plutôt viser l'égalité réelle qui « tient compte des inégalités entre les personnes et conçoit qu'un traitement différent puisse être nécessaire pour réaliser pleinement l'égalité »<sup>116</sup>. Il s'agit d'ailleurs « d'une avancée importante dans la compréhension des mécanismes et des phénomènes discriminatoires »<sup>117</sup>.

De fait, l'évolution du droit international, puis du droit canadien et du droit québécois, vers la norme d'égalité réelle, découle de la reconnaissance de différentes formes de discrimination<sup>118</sup>. La discrimination directe a d'abord fait l'objet d'une plus grande reconnaissance au sein de la société, notamment parce qu'elle « correspond à ce que l'on conçoit plus intuitivement »<sup>119</sup>, mais la Charte interdit également la discrimination indirecte et systémique. On dira qu'il y a discrimination indirecte lorsqu'elle repose sur une conduite, une pratique ou une règle en apparence neutre, qui s'applique à tous et toutes, mais qui impose à un individu ou un groupe d'individus des effets disproportionnés ou

---

<sup>115</sup> Analyse d'impact réglementaire, à la p 5.

<sup>116</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale sur le document intitulé vers une nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion — Cahier de consultation*, 2015, à la p 23. Voir notamment : *Weatherall c Procureur général du Canada*, [1993] 2 RCS 872.

<sup>117</sup> Manon Montpetit et Stéphane Bernatchez, « Le principe d'accommodement raisonnable en matière religieuse » dans Stéphane Bernatchez et Pierre C. Noël, *Droit des religions : Canada - Québec*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2024, à la p 375.

<sup>118</sup> Voir notamment : Daniel Proulx, « Le droit à l'égalité, pierre angulaire de la Charte des droits et libertés de la personne », *Hors-série juin 2015 Revue québécoise de droit international* 61, 2015 CanLIIDocs 498.

<sup>119</sup> Daniel Proulx et Frédérick J. Doucet, « Fascicule 9 Droit à l'égalité », *Droit constitutionnel*, JCQ, 2024, au para 92.



« des peines ou des conditions restrictives non imposées aux autres »<sup>120</sup> en raison d'un ou de plusieurs motifs énumérés à l'article 10 de la Charte.

La discrimination peut ainsi trouver sa source dans les effets préjudiciables qu'une norme peut involontairement entraîner. Cette reconnaissance a mené les tribunaux à développer la notion d'accommodement raisonnable. Celle-ci est notamment au cœur de nombreuses décisions du Tribunal des droits de la personne depuis la création de ce dernier au tournant des années 1990. Comme l'explique la juge Rivest dès 1991 : « Lorsque l'existence de discrimination par suite d'un effet préjudiciable [...] est démontrée, et que la règle incriminée est raisonnablement liée à l'exercice des fonctions, l'employeur est tenu non pas de la justifier, mais plutôt de démontrer qu'il a pris, en vue de s'entendre avec l'employé les mesures raisonnables qu'il lui était possible de prendre sans subir une contrainte excessive »<sup>121</sup>.

C'est donc à tort que la notion d'accommodement raisonnable est parfois associée à l'octroi de privilèges à certaines personnes, au détriment des autres. Il ne s'agit pas, non plus de favoriser, une personne par rapport à d'autres. Le droit à l'égalité signifie que toute personne « doit avoir les mêmes possibilités que les autres, ni plus, ni moins »<sup>122</sup>. C'est pourquoi en droit québécois et canadien, il est établi depuis des décennies que face à des normes — aussi bien intentionnées soient-elles — qui ont un effet discriminatoire, il faut avant tout tenter de rendre la norme la plus inclusive possible. Ce n'est qu'à défaut de pouvoir rendre cette norme générale plus inclusive qu'on doit envisager de faire des évaluations individuelles, puis de rechercher un accommodement qui permet d'éviter la discrimination par effet préjudiciable quel que soit le motif de discrimination interdit à l'article 10 de la Charte qui est en cause<sup>123</sup>.

Comme nous le verrons dans les paragraphes qui suivent, il s'agit toutefois d'une obligation bien balisée, notamment par le critère de la contrainte excessive.

### 2.3.3 L'introduction d'un critère de contrainte plus que minimale : un retour à l'égalité formelle

Comme mentionné précédemment, la proposition du législateur de modifier la principale balise qui encadre l'obligation d'accommodement raisonnable lorsqu'une demande est fondée sur le motif religion<sup>124</sup> tire vraisemblablement son origine des recommandations 40 et 41 du Rapport du Comité d'étude. Celles-ci visaient à « accorder davantage d'autonomie et de sécurité juridique aux

---

<sup>120</sup> *Commission ontarienne des droits de la personne c Simpsons-Sears*, [1985] 2 RCS 536. Voir également : *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c BCGSEU*, [1999] 3 RCS 3.

<sup>121</sup> *Commission des droits de la personne et Commission scolaire de St-Jean-sur-Richelieu*, 1991 CanLII 1358.

<sup>122</sup> Proulx et Doucet, *supra* note 119 au para 140.3.

<sup>123</sup> *Id.* au para 137, citant notamment *Brossard (Ville de) c Québec (Commission des droits de la personne)*, [1988] 2 RCS 279 et *C.B. (Superintendent of Motor Vehicles) c C-B. (Council of Human Rights)*, [1999] 3 RCS 868.

<sup>124</sup> Projet de loi, art 27 (art 5 de la *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse notamment dans l'espace public*).



organismes »<sup>125</sup>. On recommandait en outre de préciser qu'une contrainte est plus que minimale lorsque notamment, il y a :

- un risque de surcharge de travail pour un autre employé ;
- un risque d'une diminution de la qualité, de l'accès ou de la rapidité du service ; ou
- un risque d'affecter le fonctionnement normal d'un organisme public ou autonome associé à l'État<sup>126</sup>.

Or, toutes les situations données en exemple par cette recommandation — et partiellement reprises dans la disposition du projet de loi<sup>127</sup> — pourraient constituer une contrainte excessive dans l'état actuel du droit québécois, notamment en regard du facteur d'entrave induite à l'exploitation d'une entreprise ou d'un service tel que dégagé par la jurisprudence. Il n'est aucunement nécessaire de modifier le seuil de contrainte pour éviter les abus en la matière.

Rappelons que la Commission est dotée d'une grande expertise en matière d'accommodement raisonnable, à travers ses dossiers de plaintes en discrimination, mais également à travers le SCAR qu'elle offre depuis 2008 aux gestionnaires, aux responsables des ressources humaines, aux syndicats et à toute personne ou tout organisme à qui une demande d'accommodement en relations de travail ou prestation de service est adressée. La Commission est donc bien placée pour constater que l'accommodement raisonnable, peu importe le motif de discrimination allégué, n'a pas pour effet de conférer une position plus favorable à l'une ou l'autre des parties impliquées dans la recherche d'un moyen permettant d'éviter une atteinte au droit à l'égalité.

### **2.3.3.1 La réalité de la contrainte excessive**

Encore plus concrètement, il importe de noter comment se déploie l'obligation d'accommodement raisonnable. Tout d'abord, celle-ci se traduit par le fait, pour toutes les parties impliquées, de mettre de véritables efforts, sérieusement et de bonne foi<sup>128</sup>, dans la recherche d'un compromis acceptable.

Chaque demande d'accommodement doit être traitée au cas par cas par le décideur — que ce soit un employeur, un fournisseur de service ou autre. Ce dernier doit envisager de façon sérieuse la gamme de possibilités à sa disposition pour parvenir à trouver une voie de passage qui permet d'éviter que la personne qui demande l'accommodement ne subisse une discrimination. Toutefois, il demeure clair que « le plaignant ne peut s'attendre à une solution parfaite. S'il y a rejet d'une proposition qui serait

---

<sup>125</sup> Rapport du Comité d'étude, à la p 18.

<sup>126</sup> *Id.*

<sup>127</sup> Projet de loi, art 27 (art 6 de la *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse notamment dans l'espace public*).

<sup>128</sup> Proulx et Doucet, *supra* note 119 au para 140.1.



raisonnable compte tenu de toutes les circonstances, l'employeur s'est acquitté de son obligation »<sup>129</sup>.

À aucun moment la partie qui demande un accommodement ne peut exiger une solution précise à sa demande. Comme l'indique la jurisprudence, l'employeur demeure celui qui est le mieux placé pour déterminer la façon dont il est possible de composer avec les caractéristiques de la personne sans qu'il y ait ingérence indue dans l'exploitation de son entreprise<sup>130</sup>. La personne qui demande l'accommodement doit aussi participer activement à la recherche d'un compromis<sup>131</sup>. En outre, explique le Tribunal des droits de la personne, « la personne doit également faciliter sa mise en œuvre »<sup>132</sup>.

Au fil des ans, les tribunaux québécois et canadiens ont ainsi établi qu'une contrainte excessive peut notamment prendre la forme :

- d'une atteinte aux droits d'autrui, y compris sur le droit à l'égalité entre les hommes et les femmes ;
- de coûts prohibitifs ;
- d'une entrave plus que négligeable au bon fonctionnement d'une organisation ou à l'accomplissement de sa mission ;
- d'un alourdissement réel des tâches des autres salariés ;
- d'un risque réel pour la sécurité.

La contrainte doit s'évaluer au cas par cas pour tenir compte du contexte et des caractéristiques propres à la personne, mais aussi à l'entreprise, l'employeur, le fournisseur de service ou autre qui doit accorder un accommodement raisonnable.

Ne seront toutefois pas considérés comme une contrainte excessive les inconvénients négligeables, les difficultés purement administratives, ou les contraintes basées sur « des hypothèses non vérifiées, des craintes non fondées ou des affirmations gratuites »<sup>133</sup>. De fait, accepter de restreindre le droit à l'égalité, pierre angulaire de la Charte québécoise<sup>134</sup>, pour des considérations purement pratiques ou de commodité viendrait saper le fondement même de celle-ci.

---

<sup>129</sup> *Central Okanagan School District No. 23 c Renaud*, [1992] 2 RCS 970.

<sup>130</sup> *Id.*

<sup>131</sup> *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Khouas et un autre) c. Centre à la petite enfance Gros Bec*, 2008 QCTDP 14.

<sup>132</sup> *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Gravel) c 9228-0908 Québec inc. (Domaine du Radar)*, 2024 QCTDP 16, au para 94.

<sup>133</sup> Proulx et Doucet, *supra* note 119 au para 144.

<sup>134</sup> Proulx, *supra* note 118.



### 2.3.3.2 Modifier le critère de contrainte : un recul pour le droit à l'égalité québécois

C'est ce critère de contrainte excessive, bien établi en droit québécois, que le projet de loi envisage de remplacer par celui de la « contrainte plus que minimale »<sup>135</sup> pour les demandes d'accommodement qui mettent en cause le motif religion. En vertu de ce critère modifié, il appert que tout inconvénient dans le fonctionnement de l'organisme public ou de l'entreprise concernée pourrait mettre fin à la démarche d'accommodement.

Ce faisant, le projet de loi imposerait un recul important au droit à l'égalité. En réduisant significativement la recherche d'accommodement raisonnable permettant de corriger une situation de discrimination fondée sur le motif religion, le projet de loi propose en fait un retour en arrière. On devrait faire fi des avancées importantes permis par la reconnaissance de la discrimination indirecte et du droit à l'égalité réelle pour revenir à la vision formelle de l'égalité, sans que les bases factuelles ne le justifient.

La Commission prend acte du propos de quelques intervenants, affirmant que le droit à l'égalité québécois aurait dévié de son essence à travers les interprétations multiculturalistes de la Cour suprême canadienne. Or, il importe de rappeler que le droit à l'égalité québécois se voulait, dès sa consécration dans la Charte québécoise il y a aujourd'hui 50 ans, particulièrement ambitieux. En effet, suivant l'inspiration insufflée par Jacques-Yvan Morin, la Charte québécoise a choisi de s'écarter de la vision plus stricte de l'égalité qu'on retrouvait alors dans les diverses lois canadiennes de protection des droits et qui ne proscrivait la discrimination que dans les domaines de l'emploi, du logement, des contrats et des lieux ou services offerts au public<sup>136</sup>.

S'inspirant du droit international et plus particulièrement de la DUDH de 1948, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950 et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>137</sup>, le Québec a fait le choix d'un droit à l'égalité d'une portée plus vaste. En effet, la norme d'égalité québécoise s'applique à l'exercice de tous les droits et libertés garantis par la Charte<sup>138</sup>, y compris les libertés et droits fondamentaux consacrés à ses articles 1 à 9, dont la liberté de religion<sup>139</sup>. Le droit à l'égalité sera par ailleurs placé, dès l'entrée en vigueur de la Charte, au-dessus de toute autre loi québécoise en vertu de son article 52. Comme le

---

<sup>135</sup> Projet de loi, art 27 (art 6 al. 1 (3) de la *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse notamment dans l'espace public*).

<sup>136</sup> C'était notamment le cas du *Ontario Human Rights Code, 1961-1962*, RSO1962, c 93.

<sup>137</sup> DUDH ; *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 4 novembre 1950, 213 RTNU 221 ; PIDCP, *supra* note 35.

<sup>138</sup> Proulx, *supra* note 118 à la p 69.

<sup>139</sup> Charte, art 10 et art 3.



note un auteur, ces choix démontrent clairement l'importance primordiale que l'Assemblée nationale accordait au droit à l'égalité dans la hiérarchie des normes<sup>140</sup>.

C'est justement au nom de l'importance donnée à la garantie d'égalité que la Cour suprême a souhaité se distancier, dans la décision *Renaud*, du critère de « contrainte minimale » ou du critère « de minimis » retenu en droit américain au cours des années 1980. Outre le contexte constitutionnel différent, le juge Sopinka explique que :

« [la jurisprudence canadienne a] abordé la question de l'accommodement d'une manière plus fondée sur l'objet visé et a tenté de fournir un accès égal au travail aux personnes qui, autrement, seraient aux prises avec de sérieuses difficultés. Le point de vue des tribunaux canadiens est donc tout à fait différent de l'approche adoptée dans les arrêts américains [*Hardisson* et *Ansonia Board of Education*] »<sup>141</sup>.

Il ajoute que : « le critère *de minimis* établi dans l'arrêt *Hardison* supprime à toutes fins pratiques l'obligation d'accommodement et semble particulièrement inopportun dans le contexte canadien. Il faut plus que de simples efforts négligeables pour remplir l'obligation d'accommodement [...] »<sup>142</sup>. À défaut, c'est la reconnaissance même de l'égalité réelle qui est compromise.

Soulignons en outre que toute comparaison avec le système américain en ce qui a trait aux aménagements entre droit à l'égalité et laïcité, comme proposé par le Rapport du Comité d'étude, constitue un exercice périlleux compte tenu de la rédaction particulière du premier Amendement de la Constitution américaine<sup>143</sup>.

L'ensemble des outils internationaux desquels s'est inspiré le Québec dans l'élaboration de sa Charte sont, quant à eux, aujourd'hui clairement interprétés d'une manière qui reconnaît que la norme d'égalité implique de protéger toute personne contre la discrimination directe, mais aussi contre la discrimination indirecte expliquée précédemment<sup>144</sup>. Si chaque système a ses particularités pour

<sup>140</sup> Proulx, *supra* note 118 à la p 70.

<sup>141</sup> *Central Okanagan School District No. 23 c Renaud*, *supra* note 129.

<sup>142</sup> *Id.*

<sup>143</sup> Le premier Amendement de la Constitution américaine interdit notamment au gouvernement d'adopter des lois relatives à « l'établissement d'une religion » ou qui en empêche « le libre exercice ». La partie « établissement » a généralement été interprétée comme imposant une forme de neutralité du gouvernement envers toute forme de religion ou de croyance, y compris la non-croyance. Plusieurs décisions de la Cour suprême sur la question visent ainsi à déterminer si un acte gouvernemental est suffisamment neutre ou non. Voir : Library of Congress, "*Amdt 1.3.1 General Principle of Government Neutrality to Religion*" dans *Constitution Annotated*, en ligne : [https://constitution.congress.gov/browse/essay/amdt1-3-1/ALDE\\_00013071/](https://constitution.congress.gov/browse/essay/amdt1-3-1/ALDE_00013071/)

<sup>144</sup> La Cour européenne des droits de l'homme que le Comité des droits de l'Homme de l'ONU, par exemple, reconnaissent que la discrimination peut découler d'effets préjudiciables d'une norme qui n'est pas intentionnellement discriminatoire. Voir par exemple « La discrimination directe et la discrimination indirecte » dans Cour européenne des droits de l'homme (Greffe), Guide sur l'article 14 de la *Convention européenne des droits de l'homme* et l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention, Interdiction de la discrimination, Conseil de l'Europe, 2024, à la p. 12. En ligne :



aménager l'exercice de ce droit, qui n'est jamais absolu, il reste que chacun vise à protéger l'égalité réelle et ils disposent tous de mécanismes permettant d'évaluer de la rationalité et de l'objectivité des restrictions à ce droit dans leur contexte.

La reconnaissance de l'égalité réelle implique en effet qu'un simple irritant ou désagrément dans sa mise en œuvre ne puisse mettre en échec le principe de non-discrimination. L'examen au cas par cas, dans le contexte particulier des services offerts par un organisme public ou du fonctionnement d'une entreprise donnée — tel que le prescrit la démarche d'accommodement actuellement en vigueur au Québec — constitue un moyen éprouvé de protéger le droit à l'égalité tout en tenant compte des réalités qui peuvent nécessiter sa limitation dans certaines circonstances.

### **2.3.3.3 Un nouveau critère qui viendrait créer un dédoublement des cadres et complexifier la mise en œuvre du droit à l'égalité**

Comme mentionné, ce critère de « contrainte minimale » s'appliquerait tant aux organismes publics qu'aux entreprises privées et plus largement à tous les autres secteurs couverts par la Charte<sup>145</sup>. Cette extension amène quelques remarques. Les documents accompagnant le projet de loi affirment que l'extension au secteur privé est fondée sur une volonté d'équité entre les employeurs de ce secteur et ceux du secteur public, que ce critère serait plus simple à appliquer pour les entreprises que la contrainte excessive et que des gains de temps et d'argent devraient découler de cet allègement<sup>146</sup>.

Or, les entreprises privées, comme les organismes publics, devraient désormais composer avec deux cadres d'accommodement raisonnable distincts. Celui lié au motif religion et celui lié aux treize autres motifs de discrimination prohibés de la Charte. On peut donc s'interroger sur la réalité de la simplification ou de l'allègement envisagé. Par ailleurs, les employeurs, publics ou privés, ne risquent-ils pas de confondre ces cadres selon les motifs invoqués lors d'une demande d'accommodement ? Et que faire avec une personne qui demande un ou des accommodements fondés sur plusieurs motifs ? Ne risque-t-on pas de complexifier et fragiliser la mise en œuvre du droit à l'égalité ?

En conséquence, la Commission considère que le critère de contrainte minimale qui serait introduit par le projet de loi pose problème tant sur le fond, en entraînant un recul vers une égalité davantage formelle que réelle, que sur la forme, en posant des problèmes concrets d'application pour les organismes et employeurs qui devront désormais composer avec une multitude de règles à géométrie variable.

---

[https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide\\_art\\_14\\_art\\_1\\_protocol\\_12\\_fre](https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_14_art_1_protocol_12_fre) ; Comité des droits de l'homme de l'ONU, *Observation générale n° 18*, 1989, aux paras 6 et 7, en ligne : <https://www.legal-tools.org/doc/023935/pdf>

<sup>145</sup> Voir le chapitre IV de la *Loi favorisant la neutralité religieuse notamment dans l'espace public*, qui serait édictée par l'art 27 du projet de loi.

<sup>146</sup> Analyse d'impact réglementaire, aux pp 5 et 11. Voir nos développements sur la justification de ces mesures dans la sous-section 2.3.1.2.



Une fois de plus, il semble que la solution devrait plutôt passer par la sensibilisation et l'accompagnement des acteurs, l'éducation aux droits ainsi que la formation aux mécanismes d'accommodement raisonnable, dont l'application de la contrainte excessive<sup>147</sup>.

### Recommandation 3

La Commission recommande de ne pas adopter l'article 6 (3) al. 1 de la *Loi favorisant la neutralité religieuse notamment dans l'espace public*, lequel réduirait la portée du droit à l'égalité prévu à la Charte québécoise des droits et libertés de la personne en modifiant le cadre de l'accommodement raisonnable pour les demandes fondées sur un motif religieux par le remplacement de la notion de « contrainte excessive » par le critère de « contrainte plus que minimale ».

#### 2.3.4 Une atteinte à l'équilibre interne de la Charte

S'agissant toujours de l'obligation d'accommodement raisonnable, le projet de loi prévoit par ailleurs qu'aucun accommodement ne pourrait être accordé dans un cas de discrimination fondée sur le motif religion si la demande « [vise] à ce qu'un service soit offert par une personne en fonction du sexe ou de l'identité ou de l'expression de genre de cette personne, à moins qu'il ne s'agisse d'un soin médical ou que la prestation de ce service implique un contact physique avec la personne qui le reçoit »<sup>148</sup>.

Comme mentionné précédemment, l'obligation d'accommodement s'arrête dès lors que le critère de la contrainte excessive est rencontré. Or, il est maintenant bien établi que cela inclut le cas où une demande d'accommodement porterait atteinte aux droits d'une autre personne. Dans l'état actuel du droit québécois, une demande d'accommodement — quel que soit le motif sur lequel elle est fondée — ne peut pas être accordée si elle contrevient au droit à l'égalité d'une personne en fonction de son sexe, de son identité ou de son expression de genre ou de tout autre motif de discrimination inscrit à l'article 10 de la Charte. Si l'accommodement demandé porte atteinte aux droits d'autres personnes, le critère de la contrainte excessive est rencontré. Si aucun accommodement alternatif — qui ne serait pas attentatoire aux droits d'autrui — n'est possible, la demande doit être refusée.

Il convient d'insister : l'obligation d'accommodement ne permet pas de contourner le droit à l'égalité, incluant le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes ou le droit à l'égalité des personnes discriminées en fonction de leur identité ou de leur expression de genre. La Commission l'a d'ailleurs souligné à maintes reprises<sup>149</sup>.

<sup>147</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 10 à la p 53.

<sup>148</sup> Projet de loi, art 27 (art 6 al. 2 de la *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse notamment dans l'espace public*).

<sup>149</sup> Voir, par exemple : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 10 aux pp 24 et 31 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 9 aux pp 26 et 50.



A priori, l'ajout proposé au deuxième alinéa de l'article 6 de la *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse notamment dans l'espace public* qu'édicterait le projet de loi apparaît donc inutile.

En y regardant de plus près, la proposition pose même des enjeux en regard du droit à l'égalité garanti par la Charte. De fait, elle participe d'une vision hiérarchisée des droits où l'on oppose d'emblée le droit à l'égalité fondé sur la religion au droit à l'égalité des femmes ou de minorités discriminées en fonction de leur identité ou leur expression de genre. On omet ainsi de considérer le droit à l'égalité des femmes dans l'exercice de leur liberté de religion. De plus, on méconnaît la démarche bien établie de traitement d'une demande d'accommodement raisonnable, pour proposer une règle d'application générale qui permet d'éviter la recherche de remède à la discrimination fondée sur le motif religion dans l'offre des services visés, incluant dans les cas où cela est possible dans la mesure du raisonnable et sans atteinte aux droits d'autrui. À terme, cette modification pourra avoir pour effet d'accroître la discrimination fondée sur le motif religion et de diminuer l'accès en pleine égalité à ces services, incluant pour les femmes.

Les différents exemples cités par le Comité d'étude précité, à l'appui de sa recommandation 18 ayant mené à la proposition du projet de loi ici à l'étude, illustrent d'ailleurs la nécessité d'analyser chaque demande d'accommodement raisonnable au cas par cas, en fonction de tous les faits pertinents. Le Comité d'étude explique notamment ce qui suit :

« Un exemple d'accommodement pour motif religieux qui constitue une discrimination sexuelle importante est celui accordé par la Société de l'assurance automobile du Québec en conformité avec un avis de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec [qui] donnait suite à une demande de la Société de l'assurance automobile du Québec afin de la guider au sujet d'une demande d'un homme qui refusait d'être servi par une femme, car sa religion l'empêchait d'être seul avec une femme dans un petit endroit clos. »<sup>150</sup>

Or, cette analyse de la Commission portait plutôt sur une demande d'accommodement raisonnable découlant, non pas d'une personne qui refuse d'être servie par une personne du sexe opposé, mais d'une personne qui souhaitait qu'une tierce personne puisse être présente dans la voiture durant l'examen de conduite dans le cas où l'évaluateur ou l'évaluatrice est du sexe opposé. La Commission y expliquait d'ailleurs clairement « qu'un accommodement ne serait pas considéré comme raisonnable s'il avait pour conséquence de porter atteinte au droit à l'égalité »<sup>151</sup>. Elle y ajoutait que ce serait le cas, entre autres, si la SAAQ réservait des postes à des hommes ou à des femmes ou si la mesure avait un impact sur la charge de travail des évaluatrices ou des évaluateurs. Ainsi, non seulement la règle d'application générale proposée à l'article 6 al. 2 de la *Loi favorisant le respect de*

<sup>150</sup> Rapport du Comité d'étude, à la p 135.

<sup>151</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Commentaires sur la politique d'accommodement appliquée par la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) lors de l'évaluation de la conduite*, 2009, à la p 7.



*la neutralité religieuse notamment dans l'espace public* qu'édicterait le projet de loi n'aurait pas été applicable à une telle demande, mais elle découle — au moins en partie — d'un exemple dont la base factuelle n'est pas toujours présentée de façon assez nuancée.

Certes, il est inquiétant de lire dans le Rapport du comité d'étude que « plusieurs cadres d'organismes ou spécialistes [...] rencontrés » ont dit être « obligés » d'accorder une demande d'accommodement fondée sur un motif religieux où une personne refusait d'être servie par une personne du sexe opposé. À nouveau, le remède à cet enjeu réside toutefois dans une meilleure formation sur les règles applicables en vertu du droit à l'égalité protégé par la Charte et de l'accommodement raisonnable qui en découle. Il ne justifie pas la modification proposée alors que celle-ci pourra, à terme, avoir pour effet d'accroître la discrimination fondée sur le motif religion et de diminuer l'accès en pleine égalité à ces services, incluant pour les femmes.

Enfin, considérant que la disposition de dérogation s'appliquerait également aux articles du projet de loi qui modifieraient le cadre de l'accommodement raisonnable pour motifs religieux, la Commission tient à souligner à nouveau les considérations sérieuses avancées à ce sujet dans la première partie du présent mémoire.

#### **Recommandation 4**

La Commission recommande de ne pas adopter l'article 6 al. 2 de la *Loi favorisant la neutralité religieuse notamment dans l'espace public* lequel réduirait la portée du droit à l'égalité et de l'accommodement raisonnable en introduisant une hiérarchisation, tant entre les motifs interdits de discrimination prévus à l'article 10 de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne qu'entre certains droits et libertés qu'elle protège.

### **3 Extension des interdictions ciblant des signes et des pratiques religieuses à travers l'élargissement de la *Loi sur la laïcité de l'État***

Dans un autre volet, le projet de loi n° 9 propose d'apporter diverses modifications à la *Loi sur la laïcité de l'État*, d'abord en élargissant l'interdiction du port de signes religieux, notamment aux éducatrices des centres de la petite enfance et des garderies privées subventionnées. Des limitations seraient également apportées à la possibilité d'effectuer des « pratiques religieuses » dans les organismes publics visés. Le projet de loi modifierait en outre la règle relative à la réception de service à visage découvert dans certains établissements et organismes.



### 3.1 Les nouvelles interdictions de port de signes religieux ciblant entre autres le personnel des CPE et des garderies subventionnées

Le projet de loi propose d'étendre l'interdiction de port de signes religieux que contient la *Loi sur la laïcité de l'État*<sup>152</sup> en l'appliquant aussi dorénavant :

- aux membres du personnel d'un centre de la petite enfance, d'une garderie subventionnée et d'un bureau coordonnateur de la garde éducative en milieu familial ;
- aux membres du personnel des établissements d'enseignement agréés aux fins de subventions et à certaines personnes qui fournissent des services, notamment pour le compte de tels établissements ;
- aux personnes lorsqu'elles fournissent un service dans le cadre d'un programme d'accueil, de francisation ou d'intégration destiné aux personnes immigrantes<sup>153</sup>.

Un droit acquis serait garanti conditionnellement aux personnes qui portaient un signe religieux au moment du dépôt du projet de loi.

Avant de regarder les atteintes aux droits et obstacles discriminatoires qui découleraient de cette proposition, la Commission souhaite se pencher sur les bases factuelles qui la fondent.

#### 3.1.1 Une nouvelle interdiction de port de signes religieux qui repose sur un portrait impressionniste

L'interdiction de port de signe religieux aux membres du personnel des CPE et des garderies privées subventionnées<sup>154</sup> tire également son origine d'une recommandation du Rapport du comité d'étude<sup>155</sup>. Un examen minutieux des matériaux utilisés par le Comité d'étude rend cependant incertaine la justification à la base de cette recommandation.

Dans un premier temps, le Comité d'étude indique avoir rencontré « trois directions de centre de la petite enfance accompagnées d'éducatrices »<sup>156</sup>. Le rapport n'explique pas la méthode de recrutement ayant amené la sélection de ces trois CPE. Il n'apporte pas de détails sur le nombre total de répondantes, sur le format et la durée des rencontres ou si une grille d'entretien a été utilisée. Plus encore, le rapport ne présente pas de justifications méthodologiques quant au nombre de CPE

---

<sup>152</sup> *Loi sur la laïcité de l'État*, art 6.

<sup>153</sup> Projet de loi, art 20.

<sup>154</sup> *Id.*

<sup>155</sup> Rapport du Comité d'étude, Recommandation 28 : *Étendre l'application de l'article 2 de la Loi sur la laïcité de l'État aux centres de la petite enfance et garderies subventionnées, et celle de son article 6 aux éducatrices, éducateurs, directrices et directeurs œuvrant dans ces centres et ces garderies tout en prévoyant un droit acquis*, à la p 159.

<sup>156</sup> *Id.* à la p 29.



rencontrés. Or, la taille insuffisante de l'échantillon affecte nécessairement la force et la qualité des constats à l'origine de la recommandation.

Outre ces enjeux, l'utilisation par le rapport de quelques témoignages de première main portant sur cette question donne à voir d'autres limites, dont le fait qu'ils sont marqués par plusieurs imprécisions qui affectent la démonstration.

Du point de vue de la Commission, les matériaux recueillis ne permettent pas d'en arriver au constat inférant que le port d'un signe religieux par des membres du personnel des services de garde éducatifs à l'enfance visés par le projet de loi constituerait une influence néfaste pour les enfants. La recherche académique n'a pas établi un tel lien de causalité ou de corrélation. Il n'y a d'ailleurs pas de source scientifique qui accompagne cette affirmation du Rapport du comité d'étude.

Quant aux principaux mémoires<sup>157</sup> soumis qui recommandaient aussi l'interdiction de port de signes religieux pour le personnel des services de garde, ils ne contiennent pas de données primaires ou secondaires permettant d'étayer ce lien présumé.

Par ailleurs, concernant les autres volets des travaux du Comité d'étude, seulement 1,1 % des membres du personnel des institutions publiques ayant pris part à la consultation en ligne provenait du secteur de la petite enfance<sup>158</sup>, ce qui demeure marginal. Aucun enjeu particulier ne ressort concernant ce secteur, pas même au sujet du port de signe religieux par les membres du personnel.

La Commission remarque en outre que le Rapport du comité d'étude ne tient pas compte du mémoire de la Confédération des syndicats nationaux (CSN) quand celle-ci se dit « particulièrement inquiète de la possibilité que soit élargie l'interdiction des signes religieux »<sup>159</sup>, notamment au personnel des CPE et des services de garde éducatifs à l'enfance. Les effets d'une éventuelle interdiction sont au cœur des préoccupations de la CSN, compte tenu de la pénurie de personnel dans le secteur de la petite enfance :

« Certains de ces corps d'emploi font face à un manque important de personnel, notamment dans les [Services de gardes éducatifs à l'enfance]

---

<sup>157</sup> Le rapport indique que « Plusieurs des mémoires nous ayant été transmis demandent que le gouvernement étende l'application de l'interdiction du port des signes religieux aux services à l'enfance ». À cet égard, en note de bas de page, on invite le lecteur à « voir par exemple les mémoires » du Rassemblement pour la laïcité, du Mouvement laïque québécois et de Droits collectifs Québec, Rapport du Comité d'étude, à la p 155.

Notons que Les libres penseurs athées ont aussi mis de l'avant une recommandation similaire : *Renforcer la laïcité au Québec*, Mémoire présenté au Comité d'étude sur le respect des principes de la Loi sur la laïcité de l'État et sur les influences religieuses, mai 2025, à la p 6. Voir aussi : Marie-Claude Girard, *supra* note 67 à la p 30.

D'autres mémoires appuient cette idée sans nécessairement formuler une recommandation. Voir : Pour le droit des femmes, *L'urgence d'agir pour protéger les droits des femmes et des enfants face à l'entrisme des influences religieuses*, mai 2025, aux pp 23-25 ; Louise Mailloux, *Un barrage contre le Pacifique*, juin 2025, à la p 10.

<sup>158</sup> Rapport du Comité d'étude, à la p 233.

<sup>159</sup> CSN, *Consultation publique concernant l'application des principes de la laïcité de l'État*, 2025, à la p 2.



scolaires et [...] à la petite enfance. Dans ces secteurs, il existe des milieux où les femmes portant le voile représentent une part significative de la main-d'œuvre. Se priver de leur apport éventuel, advenant l'adoption de mesures élargissant la portée de l'interdiction du port de signes religieux, plongerait ces réseaux dans une fragilité extrême, et mènerait même, dans certains cas, à des bris de services, faute de personnel. »<sup>160</sup>

En ce qui concerne l'Analyse d'impact, celle-ci ne traite pas des effets de l'interdiction de port de signes religieux qui serait applicable au personnel des CPE et des garderies privées subventionnées, alors que des risques réels de pénurie de personnel ont été évoqués publiquement par d'autres représentantes de ce réseau<sup>161</sup>.

Cette pénurie ainsi créée, dans un pan important des services de garde au Québec, pourrait plus largement avoir des effets sur la qualité des services offerts aux enfants, le tout, alors qu'un sondage interne effectué par l'Association québécoise des centres de la petite enfance (AQCPE) révèle que la question du port de signes religieux ne suscite pas de réels enjeux chez ses membres.

En effet, parmi les 705 répondants rejoints par l'AQCPE sur cette question, seul un très petit nombre (autour de 7 % parmi les CPE) disent avoir reçu des plaintes sur l'apparence vestimentaire de leurs employées<sup>162</sup>. De façon plus détaillée, « [parmi] les rares plaintes recensées, environ la moitié concernait le port de signes religieux, l'autre moitié étant liée à des enjeux sans lien avec la religion »<sup>163</sup>. Ceci amène l'association à conclure que « bien que le port de signes religieux soit présent dans le réseau, il demeure marginal et ne constitue ni un problème généralisé ni une source de tensions récurrentes pour les parents ou les équipes éducatives »<sup>164</sup>.

Notons en terminant que le Rapport du comité d'étude ne traite pas des autres emplois visés par l'extension de cette interdiction de signes religieux, dont les personnes fournissant un service dans le cadre d'un programme d'accueil, de francisation ou d'intégration visés par l'actuel projet de loi<sup>165</sup>. Il en va de même des effets qu'entraînerait cette interdiction.

---

<sup>160</sup> *Id.* à la p 2.

<sup>161</sup> Voir aussi par exemple : Alban Normandin, « L'interdiction des signes religieux dans les CPE risque de les mettre “ dans la chnoutte ” », *Radio-Canada*, 6 novembre 2025 ; Mélanie Marquis, « Des craintes de pénurie de personnel », *La Presse*, 23 octobre 2025 ; Mélanie Marquis, « Entre la laïcité et les libertés individuelles », *La Presse*, 23 octobre 2025 ; Fannie Bussièrès McNicoll, « “ Où qu'on se tourne, la porte se ferme ”, s'attristent des étudiantes voilées », *Radio-Canada*, 29 novembre 2025.

<sup>162</sup> AQCPE, *La laïcité dans les services de garde éducatifs : des principes partagés, une réponse en décalage des priorités du terrain, Mémoire sur le Projet de loi n° 9, Loi sur le renforcement de la laïcité au Québec*, 2026 à la p 9.

<sup>163</sup> *Id.*

<sup>164</sup> *Id.*

<sup>165</sup> Projet de loi, art 20.



### 3.1.2 Une interdiction de port de signes religieux qui porterait atteinte aux droits des femmes

Comme rappelé précédemment, au cours des sept dernières années, deux lois adoptées par l'Assemblée nationale du Québec ont interdit le port de signes religieux dans l'exercice de divers emplois. La *Loi sur la laïcité de l'État*, adoptée en juin 2019, est d'abord venue interdire le port de signes religieux à une large gamme de fonctions, entre autres : aux juges, aux avocats ou notaires lorsqu'ils agissent devant un tribunal ou auprès de tiers, aux agents de la paix, au personnel de direction et aux enseignants qui œuvrent dans un établissement d'enseignement du réseau scolaire public.<sup>166</sup> Puis, en octobre 2025, l'Assemblée nationale a sanctionné la *Loi visant notamment à renforcer la laïcité dans le réseau de l'éducation et modifiant diverses dispositions législatives*, laquelle a élargi passablement la disposition de la précédente législation en ne s'en tenant plus aux enseignantes et enseignants ou aux directions d'école. En effet, la plus récente loi interdit le port de signe religieux à tout membre du personnel d'un centre de services scolaire, aux directeurs généraux et directeurs adjoints, à toute personne qui fournit régulièrement des services dans une école ou un centre de même qu'à toute personne lorsqu'elle fournit des services aux élèves<sup>167</sup>.

Dans les commentaires qu'elle a présentés en commission parlementaire sur les projets de loi menant à ces deux lois, la Commission s'est inquiétée des atteintes appréhendées à l'exercice du droit à la liberté de conscience et de religion, ainsi que des barrières discriminatoires à l'emploi, tout particulièrement à l'endroit des femmes, qu'entraîneraient ces interdictions. Dans les deux cas, la Commission a de plus relevé l'absence de cas justifiant d'aussi larges restrictions aux droits<sup>168</sup>.

Alors qu'une suite d'interdictions eu égard au port de signes religieux semble s'opérer, en donnant à voir une mise à distance continue de la Charte, mais aussi du « compromis Bouchard-Taylor »<sup>169</sup>, le projet de loi n° 9 est donc la troisième et la plus récente initiative en la matière.

#### 3.1.2.1 Une atteinte injustifiée au droit à la liberté de conscience et de religion des femmes

L'interdiction proposée par le projet de loi entraînerait des atteintes sérieuses et non négligeables à plusieurs droits de la Charte, dont la liberté de conscience et de religion qui protège le port d'un signe religieux<sup>170</sup>. Comme la Commission le rappelait encore récemment, le port de signe religieux « peut

---

<sup>166</sup> Pour consulter la liste complète voir : *Loi sur la laïcité de l'État*, Annexe II Personnes visées par l'interdiction de porter un signe religieux dans l'exercice de leurs fonctions.

<sup>167</sup> Pour les détails entourant cette liste, voir : *Loi visant notamment à renforcer la laïcité dans le réseau de l'éducation et modifiant diverses dispositions législatives*, art 41 instituant l'art 258.0.4 à la LIP.

<sup>168</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 9 aux pp 73-74 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 10 aux pp 43-44.

<sup>169</sup> Le compromis envisageait certaines interdictions pour les personnes exerçant l'autorité coercitive de l'État et qui « détiennent un pouvoir de sanction et même de coercition » – juges, procureurs de la Couronne, président de l'Assemblée nationale, policiers et gardiens de prison.

<sup>170</sup> Commission des droits de la personne du Québec, *Le port du foulard islamique dans les écoles publiques — Aspects juridiques*, Pierre Bosset, 1994 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 9 à la p 55.



avoir un caractère obligatoire du fait qu'il est lié à l'identité profonde de la personne ainsi qu'à sa dignité »<sup>171</sup>.

Il importe aussi d'insister à nouveau au sujet de la conception subjective de la liberté de religion qui guide les tribunaux dans l'interprétation donnée à ce droit. Cette conception « est intrinsèquement liée à la manière dont une personne se définit et s'épanouit et elle est fonction des notions de choix personnel et d'autonomie de l'individu [...] »<sup>172</sup>. L'État ou une majorité ne saurait s'immiscer en cette matière. Il en va du respect de la neutralité religieuse de l'État, comme précisé dans la partie 2.1 du présent mémoire.

Comme expliqué précédemment<sup>173</sup>, un État neutre peut néanmoins limiter l'exercice de la liberté de religion, si cela est justifié en fonction de conditions bien établies et appliquées en droit québécois. La mesure envisagée par l'État doit alors poursuivre un objectif urgent et réel. Ce pourrait être le cas, par exemple, si une pratique religieuse contrevient réellement aux droits d'autrui ou à l'ordre public. Puis, les moyens pris pour encadrer l'exercice de cette liberté doivent être rationnellement liés et proportionnels à cet objectif.

Or, il n'a pas été démontré que le port de signes religieux, par exemple, par une éducatrice des services de garde éducatifs à l'enfance visés, nuisait réellement aux droits d'autrui, soit à la liberté de conscience ou au développement de l'enfant sous sa responsabilité. De même, le risque allégué que le port d'un signe religieux par un membre du personnel de ces services constituerait une influence religieuse néfaste demeure théorique<sup>174</sup>. Le port d'un signe religieux par une éducatrice des services de garde éducatif à l'enfance visés ne contrevient pas davantage à l'obligation d'impartialité, au devoir de réserve ou encore au principe de neutralité religieuse qui doivent guider les éducatrices dans leurs interactions avec les enfants. À cet égard, depuis 2010, des encadrements<sup>175</sup> sont venus préciser la

---

<sup>171</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 10 à la p 45 référant à : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 9 aux pp 42 et 55 ; Martha C Nussbaum, *Les religions face à l'intolérance. Vaincre la politique de la peur*, Paris, Climats, 2013 ; *Mouvement laïque québécois c Saguenay (Ville)*, *supra* note 47 au para 73, citant Richard Moon, « Freedom of Religion Under the Charter of Rights: The Limits of State Neutrality », (2012) 45 U.B.C L. Rev. 497, 507.

<sup>172</sup> *Syndicat Northcrest c Amselem*, [2004] 2 RCS 551 au para 42.

<sup>173</sup> Voir sous-section 1.2.

<sup>174</sup> Voir entre autres : AQCPE, *supra* note 162 à la p 9.

<sup>175</sup> Une directive ministérielle a d'abord été appliquée dans les garderies subventionnées et les CPE. Ministère de la Famille et des Aînés, *Directive relative aux activités ayant pour objectif l'apprentissage d'une croyance, d'un dogme ou de la pratique d'une religion spécifique dans un centre de la petite enfance ou une garderie subventionnée*, 2010.

Voir aussi : Ministère de la Famille et des Aînés, *Guide d'application de la Directive relative aux activités ayant pour objectif l'apprentissage d'une croyance, d'un dogme ou de la pratique d'une religion spécifique dans un centre de la petite enfance ou une garderie subventionnée*, 2010, en ligne :

<https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/2250083?docref=CTQBfe5x-Ud3VNHSeJ68w>

Cette directive a ensuite été incorporée en 2017 à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*. Son article 90.1 stipule ceci :



portée de la neutralité religieuse de l'État dans ce secteur. Ces balises ont notamment interdit des pratiques ayant comme objectif l'apprentissage d'une croyance dans les CPE et garderies subventionnées.

Selon l'analyse de la Commission<sup>176</sup>, le Rapport du comité d'étude n'a pas fourni de preuves à l'effet que les droits des enfants seraient compromis ou que la prestation de service contreviendrait aux devoirs associés à la neutralité religieuse du simple fait que des membres du personnel des services de garde portent un signe religieux ou que les encadrements existants ne suffisent pas.

Il n'a pas été davantage démontré que le port de signes religieux par des éducatrices constitue un enjeu pour le milieu des services de garde. On peut se référer à nouveau aux résultats du sondage mené par l'AQCPE auprès de quelque 705 membres à l'automne 2025 suivant lequel « une très forte majorité des corporations indiquent n'avoir jamais reçu de plainte parentale concernant l'apparence vestimentaire de leurs employées (93 % des CPE et 98 % des bureaux coordonnateurs) »<sup>177</sup>.

C'est plutôt l'éventuelle interdiction de port de signes religieux dans ce secteur qui inquiète le milieu des services de garde, compte tenu du manque de personnel qui y persiste<sup>178</sup>. Des difficultés de recrutement sont sérieusement appréhendées ainsi que des bris de service, ce qui affectera la qualité des services offerts aux enfants<sup>179</sup>.

---

« Afin de favoriser la cohésion sociale ainsi que l'intégration des enfants sans distinction liée à l'origine sociale ou ethnique ou à l'appartenance religieuse, les prestataires de services de garde éducatifs subventionnés doivent s'assurer :

1° que l'admission des enfants n'est pas liée à l'apprentissage d'une croyance, d'un dogme ou de la pratique d'une religion spécifique ;

2° que les activités et les échanges éducatifs n'ont pas pour objectif un tel apprentissage ;

3° qu'une activité ou une pratique répétée qui tire son origine d'un précepte religieux n'est pas autorisée si elle a pour but, par des propos ou des gestes, d'amener l'enfant à faire l'apprentissage d'une croyance, d'un dogme ou de la pratique d'une religion spécifique.

Toutefois, le premier alinéa ne vise pas à empêcher :

1° une manifestation culturelle particulière liée à une fête à connotation religieuse ou qui tire son origine d'une tradition religieuse ;

2° un régime alimentaire fondé sur un précepte religieux ou une tradition ;

3° l'établissement d'un programme d'activités visant à refléter la diversité des réalités culturelles et religieuses ;

4° la participation à une activité dont le thème est inspiré d'une coutume.

Le ministre peut, par directive aux prestataires de services de garde éducatifs subventionnés et aux bureaux coordonnateurs de la garde éducative en milieu familial, prévoir des modalités particulières d'application et de mise en œuvre du présent article. »

<sup>176</sup> Voir sous-section 3.1.1.

<sup>177</sup> AQCPE, *supra* note 162 à la p 9.

<sup>178</sup> *Id.* aux pp 18 à 23 ; CSN, *supra* note 159 à la p 2.

<sup>179</sup> AQCPE, *supra* note 162 aux pp 18 à 23 ; CSN, *supra* note 159 à la p 2.



De même, la clause de droit acquis ne permettra pas de sécuriser la situation d'emploi des éducatrices n'ayant pas obtenu leur permanence. En effet, des défis du point de vue de la rétention se poseront vis-à-vis des femmes qui portaient un signe religieux et qui occupaient un poste temporaire au moment du dépôt du projet de loi. Malgré la clause de droit acquis, elles ne pourraient pas continuer de porter un symbole religieux dans l'éventualité où elles obtenaient un poste permanent. Ces femmes se verraient limitées dans la possibilité de changer de poste ou d'employeur.

En somme, l'interdiction de port de signe religieux proposée par le projet de loi n° 9 contrevient indûment au droit à la liberté de conscience et de religion prévu à la Charte, sans justification sérieuse, alors que la clause droit acquis ne mitige qu'une partie des effets qu'elle aurait.

Dans ce contexte, il est étonnant que le projet de loi propose parallèlement d'inscrire un Considérant au préambule de la *Loi sur la laïcité de l'État* qui préciserait que « le cadre établi par la présente loi donne plein effet à la liberté de conscience et de religion de chacun »<sup>180</sup>. Il est en effet difficile de concilier cet énoncé avec le fait que les pourtours et le contenu de ce droit fondamental continueront d'être affaiblis si les propositions du projet de loi, dont l'interdiction de port de signe religieux, étaient adoptées.

### 3.1.2.2 Une mesure qui constitue une discrimination en emploi pour des femmes

L'interdiction de port de signe religieux apparaît en outre discriminatoire tout particulièrement à l'endroit des femmes, étant donné qu'elles sont nettement surreprésentées dans le secteur des services de garde à l'enfance. Plus particulièrement, la restriction proposée aura des impacts disproportionnés sur les femmes de confession musulmane qui portent le hijab parce que ces femmes peuvent représenter « une part significative de la main-d'œuvre » dans certains milieux de garde<sup>181</sup>, tel que l'explique la CSN.

Cette réalité découle de plusieurs facteurs qu'il importe de mettre en évidence. Cela peut tenir notamment de la non-reconnaissance des diplômes et de l'expérience acquis à l'étranger de même qu'aux préjugés sur le marché du travail qui « contribuent à la participation surqualifiée au marché du travail des femmes immigrées maghrébines ou au chômage chronique »<sup>182</sup>. Ainsi, l'emploi dans les services de garde peut parfois faire office de passage obligé dans le cadre de la trajectoire d'intégration, malgré la déqualification professionnelle entraînée. Des missions de recrutement à

---

<sup>180</sup> Projet de loi, art 1 (3°).

<sup>181</sup> CSN, *supra* note 159 à la p 2.

<sup>182</sup> Conseil du statut de la femme, *La participation au marché du travail des femmes immigrées du Maghreb : une étude de cas*, 2014, à la p 32, référant à : Bendriss, 2009, à la p 76 et à Comité consultatif contre la pauvreté et l'exclusion, 2013, à la p 36. Voir aussi les passages de l'étude du Conseil du statut de la femme au sujet de la division sociale du travail fondée sur l'origine ethnoculturelle : *Id.* aux pp 36-37.



l'étranger ont par ailleurs été organisées au fil des ans, entre autres dans les pays du Maghreb, afin d'inviter des éducatrices qualifiées et francophones à venir travailler au Québec<sup>183</sup>.

Or, ce changement soudain aux règles d'emploi portera atteinte au droit à l'égalité en emploi des femmes œuvrant dans certains services de garde ou celles qui sont en formation pour y faire carrière. À diverses étapes du système d'emploi, elles trouveront devant elles des obstacles discriminatoires significatifs. En effet, à moins de renoncer à une part importante du libre exercice de leur liberté de conscience et de religion, elles feront face à des barrières systémiques, dont le refus d'embauche et l'impossibilité d'obtenir une promotion ou un poste dans un autre CPE ou dans une autre garderie subventionnée.

En adoptant de nouvelles interdictions de port de signes religieux, le législateur contrevient ainsi au droit au travail sans discrimination de ces femmes que la Charte québécoise protège pourtant à ses articles 16 et 46. Soulignons à nouveau que l'application de l'analyse différenciée selon les sexes dans une perspective intersectionnelle<sup>184</sup> aurait pourtant permis de mettre en relief les effets discriminatoires qu'entraînera cette mesure législative auprès de femmes.

Notons aussi que le fait de contrevenir à ces droits aura très certainement un impact négatif sur le parcours d'intégration de plusieurs de ces femmes qualifiées qui parlent le français et que le Québec a recrutées. Il ne semble pas que les effets indésirés du projet de loi à cet égard aient été pleinement mesurés. Dans ses commentaires sur le projet de loi n° 84, *Loi sur l'intégration nationale*, la Commission a pourtant soulevé la nécessité qu'une plus grande cohérence marque l'action gouvernementale afin de favoriser une pleine intégration et un réel épanouissement des personnes immigrantes. Elle observait à cet effet que :

« les changements fréquents apportés aux programmes d'immigration, tant au niveau provincial que fédéral, la fermeture de classes de francisation, les limitations apportées à l'accès aux services administratifs, le refus d'accorder accès aux services de garde pour les demandeurs et demandeuses d'asile détenant un permis de travail créent des incertitudes et des obstacles supplémentaires à leur processus d'intégration et viennent nuire à l'enracinement de ces personnes à la société québécoise. »<sup>185</sup>

À cette liste, il faudrait notamment ajouter le changement interdisant dorénavant le port de signes religieux pour le personnel des CPE et des garderies subventionnées.

---

<sup>183</sup> À titre d'exemple : Isabelle Larose, « Des CPE madelinots se tournent vers le recrutement international », *Radio-Canada*, 27 janvier 2023 ; Tunisie Travail, *Journées Québec petite enfance*, en ligne : <https://www.tunisietravail.net/immigration-canada-recrutement-journees-quebec-petite-enfance-112813/>

<sup>184</sup> Gouvernement du Québec, *supra* note 22 à la p 2.

<sup>185</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire sur le Projet de loi n° 84, Loi sur l'intégration nationale et la Charte québécoise des droits et libertés de la personne*, 2025, à la p 23.



Le tout apparaît paradoxal suivant l'objectif de l'actuel projet de loi d'inscrire au préambule de la *Loi sur la laïcité de l'État* que la « laïcité de l'État constitue un fondement de l'intégration nationale »<sup>186</sup>, alors que le modèle de laïcité adopté viendrait nuire à l'accès au travail et par conséquent au processus d'intégration de plusieurs femmes immigrantes.

La Commission ne peut que constater une contradiction supplémentaire, dans les intentions du législateur. Alors qu'il souhaite constitutionnaliser le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes en hiérarchisant ce dernier par rapport à l'exercice de la liberté de religion<sup>187</sup>, l'actuel projet de loi prévoit une mesure qui aura une incidence préjudiciable sur des femmes qui pour des raisons religieuses portent un symbole religieux. La contradiction entre cette mesure et au moins trois principes de la laïcité qui sont pourtant édictés par *la Loi sur la laïcité de l'État* apparaît tout aussi incohérente. En raison des atteintes au droit à l'égalité et à la liberté de conscience et de religion, le projet de loi contrevient en plus à la neutralité religieuse de l'État. Il convient pourtant de rappeler les limites d'une neutralité religieuse qui insiste sur l'apparence des personnes :

« la laïcité d'apparence n'est pas neutre, car elle risque de défavoriser des personnes sur la base de présomptions et de préjugés, en leur imposant des exigences particulières qui sont non négligeables. Les diverses perceptions pouvant être associées à l'apparence du personnel des organismes publics ne sont pas suffisantes en soi pour affirmer que le service reçu a été affecté par les croyances du membre du personnel ou que [l'utilisateur] s'est fait « imposer » une norme ou une pratique qui porterait atteinte à sa liberté de conscience.<sup>188</sup>

Soulignons d'ailleurs, la référence à la laïcité d'apparence que certains intervenants tirent du jugement phare rendu par la Cour suprême dans l'affaire Ville de Saguenay n'apparaît pas utile. Ce jugement ne portait pas directement sur le port de signe religieux ou, plus généralement, sur l'impact de l'apparence des personnes sur le respect de la neutralité religieuse de l'État. S'il y est question d'apparence, c'est que la Cour explique que « l'objectif de la neutralité est plutôt de faire en sorte que l'État demeure — en fait et en apparence — ouvert à tous les points de vue, sans égard à leur fondement spirituel »<sup>189</sup>. Comme relevé précédemment, la Cour précise par ailleurs clairement « qu'un

<sup>186</sup> Projet de loi, art 1 (2°). Voir aussi : *Loi sur l'intégration à la nation québécoise*, RLRQ, c I-14.02, préambule.

<sup>187</sup> PL 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, 2<sup>e</sup> sess, 43<sup>e</sup> lég, Québec, (présentation, 9 octobre 2025), art 21, qui édicterait l'art 9.2 de la Charte.

À ce sujet, la Commission a recommandé dans son mémoire « de ne pas adopter l'article 21 du PL 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* modifiant la *Charte des droits et libertés de la personne* et de ne pas y ajouter un article 9.2 qui aurait pour effet d'introduire une hiérarchisation entre les droits de la Charte, et ce, contrairement au principe reconnu en droit international à l'effet que les droits et libertés de la personne sont universels, indivisibles, interdépendants et intimement liés. » Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 29 aux pp 27-28.

<sup>188</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 10 à la p 47 référant : à Micheline Milot, « L'exigence de neutralité apparente n'est pas neutre », Denis Jeffrey (dir.), *Laïcité et signes religieux à l'école*, Presses de l'Université Laval, 2015, à la p 15.

<sup>189</sup> Mouvement laïque québécois c Saguenay (Ville), *supra* note 47, au para 137.



espace public neutre ne signifie pas l'homogénéisation des acteurs privés qui s'y trouvent » et que « la neutralité est celle des institutions, non celle des individus »<sup>190</sup>.

### Recommandation 5

La Commission recommande de ne pas adopter l'article 20 du projet de loi qui modifierait l'Annexe II de la *Loi sur la laïcité de l'État* en élargissant l'interdiction de port de signes religieux notamment à un membre du personnel d'un centre de la petite enfance, d'un bureau coordonnateur de la garde éducative en milieu familial ou d'une garderie subventionnée, ainsi qu'à une personne lorsqu'elle fournit un service dans le cadre d'un programme d'accueil, de francisation ou d'intégration.

## 3.2 L'interdiction des « pratiques religieuses » dans les institutions publiques

Les articles 10.1 et suivants du projet de loi proposent d'introduire à la *Loi sur la laïcité de l'État* une définition de ce qui constitue une « pratique religieuse » ainsi que l'interdiction générale de « pratique religieuse » dans un lieu, tels un immeuble ou un local sous l'autorité d'une institution assujettie à la *Loi sur la laïcité de l'État*.

Des exceptions sont prévues pour les établissements de santé, les établissements de détention ou un lieu qui constitue une résidence privée<sup>191</sup>. L'article ne s'appliquerait pas non plus à une « une pratique culturelle des Premières Nations et des Inuit réalisée dans un lieu sous l'autorité d'une institution parlementaire »<sup>192</sup>. Certaines conditions rendraient aussi possible la pratique religieuse dans certains organismes visés<sup>193</sup>.

La Commission revient dans un premier temps sur le portrait offert de ces pratiques dans les institutions publiques, tout particulièrement dans les établissements d'enseignement postsecondaire. Elle s'interroge ensuite au sujet de la définition offerte de la « pratique religieuse », entre autres du point de vue de la croyance sincère. Elle identifie par ailleurs certains enjeux de mise en œuvre, tout en questionnant l'idée qu'un accommodement accordé pour l'exercice de la prière puisse véritablement reconfessionnaliser les institutions publiques.

### 3.2.1 Un portrait contestable à l'origine de l'interdiction de tout accommodement visant l'exercice de la prière dans les établissements d'enseignement supérieur

Dans un premier temps, il importe à nouveau de se demander si la restriction des droits qui découlerait de cette mesure vise à répondre à des problèmes avérés et poursuit un objectif concret.

<sup>190</sup> *Id.* au para 74 référant : à *R. c. N. S.*, 2012 CSC 72 aux paras 31 et 50-51.

<sup>191</sup> Projet de loi, art 9 (art 10.1 à la *Loi sur la laïcité de l'État*).

<sup>192</sup> Projet de loi, art 9 (art 10.1 à la *Loi sur la laïcité de l'État*).

<sup>193</sup> Projet de loi, art 9 (art 10.2 à la *Loi sur la laïcité de l'État*).



Le *Rapport d'enquête administrative sur la gestion des situations impliquant des comportements pouvant raisonnablement faire craindre pour la sécurité physique ou psychologique des étudiants* (le « Rapport d'enquête ») du Collège Dawson et du Collège Vanier, rendu public en juin 2025, contient une sous-section intitulée « Salle de prière » qu'il convient d'abord de regarder de plus près.

Après avoir indiqué que des « locaux de prière existent dans différents établissements d'enseignement supérieur » et après avoir résumé la situation qui prévaut dans trois cégeps de la région de Québec, le Rapport d'enquête affirme que :

« Certains établissements ont essayé de trouver des moyens pour favoriser le vivre-ensemble même s'ils doivent faire face à un manque d'espace important. Mais loin de contribuer au mieux vivre-ensemble, cela ne fait qu'alimenter un climat de radicalisation, de repli communautaire et de méfiance réciproque à l'intérieur du cégep. »<sup>194</sup>

Ce « constat » ne repose toutefois pas sur des éléments de preuve qui auraient été recueillis dans les deux cégeps montréalais visés par cette enquête<sup>195</sup>. Il se fonde plutôt sur une lettre d'opinion datant de 2023 réagissant à la question de l'utilisation de locaux scolaires par des élèves du secondaire pour l'exercice de la prière<sup>196</sup>. Cette lettre contient plus précisément un passage reliant ce type d'accommodement à la radicalisation, au repli communautaire ainsi qu'à la méfiance réciproque. Or, la lettre établit ce lien en se référant au contenu d'un rapport du Centre de prévention de la radicalisation menant à la violence<sup>197</sup> qui porte sur la situation très spécifique survenue au Collège de Maisonneuve et qui a précédé le départ d'étudiants pour la Syrie en 2015.

Du point de vue de la Commission, sans preuve documentaire éclairante, il n'apparaît pas raisonnable d'invalider l'octroi d'un espace pour la prière sur cette base ou encore de généraliser l'expérience passée du Collège de Maisonneuve à l'ensemble du réseau collégial ou même aux deux cégeps sous enquête.

Surtout que la très courte section du Rapport d'enquête<sup>198</sup> présentant un portrait factuel de la situation qui a cours au Collège Dawson et au Collège Vanier ne permet pas de conclure que « la

---

<sup>194</sup> Rapport d'enquête, à la p 47 (notre soulignement). Plus loin, le Rapport d'enquête déclare dans le même sens que « [la] présence de salles de prière peut être vue comme un privilège, voire un élément facilitant la radicalisation et le prosélytisme. Dans le contexte sociopolitique actuel, celle-ci accentue les tensions et rend difficile le vivre-ensemble entre les étudiants et certains clubs étudiants ». *Id.* à la p 51.

<sup>195</sup> Isabelle Hachey, « Un beau tour de manège politique », *La Presse*, 4 juillet 2025.

<sup>196</sup> Nadia El-Mabrouk, Fatima Aboubakr, Najia Lfarouk, Mandana Javan, Radhia Ben Amor, Mina Bouchkioua et Leila Lesbet (Citoyennes de culture musulmane), « Lieux de "ressourcement" ? Vraiment ? », *La Presse*, 7 avril 2023, dans Rapport d'enquête, à la p 47.

<sup>197</sup> Pour une présentation factuelle plus complète de la situation survenue au Collège de Maisonneuve, voir : Centre de prévention de la radicalisation menant à la violence, *Enjeux et perspectives de la radicalisation menant à la violence en milieu scolaire au Québec, Rapport d'analyse*, 2016 sections 5.5, en ligne : [https://info-radical.org/wp-content/uploads/2016/07/RAPPORT\\_CPRMV.pdf](https://info-radical.org/wp-content/uploads/2016/07/RAPPORT_CPRMV.pdf)

<sup>198</sup> Rapport d'enquête, aux pp 46-48.



présence de salles de prières » peut être vue comme « un élément facilitant la radicalisation et le prosélytisme », ou que « celle-ci accentue les tensions et rend difficile le vivre-ensemble »<sup>199</sup>. Le Rapport d'enquête n'identifie aucun incident en lien avec les salles de prières, ni au Collège Vanier ni au Collège Dawson. Aucun événement à cet égard n'est rapporté.

Relevons par ailleurs deux témoignages de seconde main. Dans un quotidien, la directrice générale du collège Dawson a remis en doute les conclusions du Rapport d'enquête :

« "Ça fait au moins 25 ans qu'on a une salle de prière, et on n'a jamais, jamais eu de plaintes. On n'a jamais entendu parler d'étudiants qui se seraient radicalisés" », affirme Diane Gauvin [...] M<sup>me</sup> Gauvin est catégorique : "Les conclusions du rapport sont fausses." »<sup>200</sup>

Le directeur général du Collège Vanier, monsieur Benoit Morin, indiquait aussi ne pas avoir « davantage constaté de radicalisation des élèves qui fréquentent la salle de prière »<sup>201</sup>, un accommodement accordé il y a maintenant vingt-cinq ans. Les deux gestionnaires des deux institutions ciblées par l'enquête ministérielle rappellent en outre une déclaration de madame Pascale Déry, alors qu'elle était ministre de l'Enseignement supérieur. En avril 2023, l'ancienne ministre n'avait pas souhaité procéder à l'interdiction des « salles de prière » ou des « lieux de recueillement » dans les cégeps et les universités<sup>202</sup>. Les membres du cabinet de la ministre ajoutaient alors ceci :

« À l'heure actuelle, rien ne nous laisse croire que la gestion des demandes d'accommodement pour motifs religieux est problématique dans les établissements. Concernant les demandes d'accommodement, un guide d'aide à la décision a été élaboré pour soutenir les gestionnaires d'établissement »<sup>203</sup>.

Le Rapport d'enquête ne semble pourtant pas avoir tenu compte de cette déclaration dans leur analyse. Le même constat s'impose à la lecture du Rapport du Comité d'étude précité. Il souligne plutôt qu'en dépit de la mise en œuvre de la *Loi sur la laïcité de l'État* en 2019, « ces problèmes ont persisté et ont même empiré » en lien avec l'exercice de la prière au cégep et à l'université. À regarder de plus près la documentation soumise à ce sujet<sup>204</sup>, les éléments mis de l'avant permettent pourtant difficilement d'en arriver à ce constat.

---

<sup>199</sup> *Id.* à la p 51.

<sup>200</sup> Isabelle Hachey, *supra* note 195.

<sup>201</sup> *Id.*

<sup>202</sup> *Id.*

<sup>203</sup> Félix Moirrisette-Beaulieu, « Québec n'a pas l'intention d'abolir les salles de recueillement dans les cégeps », *Radio-Canada*, 6 avril 2023.

<sup>204</sup> Voir section du Rapport du Comité d'étude intitulée « Les salles de prière dans les collèges et les universités », aux pp 209-214.



Le Rapport du comité d'étude insiste d'abord sur la diversité de réalités observées dans les établissements d'enseignement collégial et universitaire en matière d'accommodement pour l'exercice de la prière. Il résume alors les résultats d'un rapport universitaire de 2019 à ce sujet : « [dans] certains établissements, cette situation est « inexistante » alors que dans d'autres, des locaux réservés existent depuis plusieurs années »<sup>205</sup>. Une lecture plus approfondie de ce rapport universitaire permet de bien comprendre l'étendue de ce type d'arrangement au sein des 17 collèges et universités étudiés ainsi que le constat général qui s'en dégageait :

« dans la moitié des établissements participants, aucun local n'est mis à disposition pour les étudiants. Dans ces établissements, plusieurs personnes prient tout de même à l'intérieur de l'édifice, souvent dans les cages d'escalier. Dans l'autre moitié des établissements participants, on retrouve soit des locaux non dédiés à la prière soit des locaux dédiés à une telle pratique. Notre étude permet de conclure que, dans l'ensemble, ces enjeux d'accommodement raisonnable et d'espace de prière ne constituent pas un problème majeur au sein des établissements participants, mais représente parfois un irritant, principalement en raison de sa difficile administration quotidienne et par le faible soutien institutionnel au regard des démarches à mettre en œuvre. »<sup>206</sup>

En résumé, selon les auteurs du rapport universitaire ayant réalisé des entrevues auprès de quatre-vingt-quinze personnes à travers ces établissements supérieurs d'enseignement, la gestion de l'accommodement et des espaces de prières serait « parfois un irritant », sans constituer un « problème majeur ».

Sur la base de quelques témoignages et mémoires, puis en se référant à certains aspects du Rapport d'enquête analysé précédemment, le Comité d'étude se dit d'un autre avis : « [six] ans plus tard, nous constatons que ces questions suscitent toujours des frictions et qu'elles font l'objet de préoccupations importantes qui demandent une intervention appropriée »<sup>207</sup>.

Divers éléments sont mis de l'avant en ce sens. D'une part, selon « une direction générale et des membres du corps professoral de cégeps », l'usage des cages d'escaliers ou d'autres « endroits impromptus » se serait « accentué » dans les établissements ne disposant pas de local réservé ou de local multiconfessionnel<sup>208</sup>. Le rapport ne précise pas combien de personnes exactement ont formulé ce constat ni quelle est l'ampleur de l'augmentation perçue et si cela concerne un ou plusieurs établissements. D'autre part, le Comité d'étude indique « qu'il a été rapporté » que « certains » locaux

---

<sup>205</sup> *Id.* à la p 210, référant : à Bertrand Lavoie, David Koussens et Frédéric Dejean, *Pratiques d'accommodement pour motifs religieux et administration des espaces de prières dans les établissements d'enseignement supérieur au Québec : vers une approche inclusive et planifiée, rapport présenté au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur*, Université de Sherbrooke, 2019, pp 36-38.

<sup>206</sup> Rapport du Comité d'étude, à la p 3.

<sup>207</sup> *Id.* à la p 211.

<sup>208</sup> *Id.* à la p 202.



réservés rassemblent parfois « jusqu'à cinquante personnes » et peuvent être subdivisés en deux locaux ou séparés avec un rideau pour des fins de non-mixité<sup>209</sup>. Le Rapport du comité d'étude n'apporte pas de détails sur l'étendue de cette pratique, si le nombre de personnes et l'aménagement des salles décrit se trouvaient en contravention par rapport à l'accommodement accordé à l'origine, ou même s'il constituait une contrainte excessive.

Le Rapport du comité d'étude aborde en outre la pratique des ablutions dans les salles de toilette, bien que le compte-rendu demeure plutôt mince et semble pour beaucoup reposer sur la rumeur en ce qui concerne l'effet de cette pratique : deux membres du personnel enseignant au collégial ont soulevé qu'« au moins une salle de toilettes » servait à cette fin et que « les individus non musulmans ne se sentaient pas à l'aise de l'utiliser »<sup>210</sup>.

Soulignons par ailleurs qu'à deux reprises dans cette section, le Rapport du comité d'étude semble se méprendre sur la nature de l'entente intervenue entre la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et l'École de technologie supérieure (ÉTS). Contrairement à ce qui est rapporté, la Commission n'y a pas recommandé « d'aménager un local destiné à la pratique religieuse »<sup>211</sup>. Il est également inexact de dire qu'elle a imposé une salle de prière à l'établissement d'enseignement<sup>212</sup>. Les principaux éléments de l'entente donnent en effet à voir qu'aucun local n'a été accordé sur une base permanente à un groupe d'étudiants pour l'exercice de la prière<sup>213</sup>. Selon l'accommodement trouvé, l'ÉTS s'engageait plutôt à :

- a. mettre à la disposition de tous les étudiants les salles de cours lorsqu'elles sont libres ; et
- b. publier par divers moyens un horaire de type inversé qui fera connaître la liste des locaux disponibles à chaque jour<sup>214</sup>.

En d'autres mots, l'horaire inversé permettait de concilier les contraintes de l'établissement en termes de disponibilité de locaux avec les besoins exprimés de certains étudiants. Ce type d'arrangement pourrait être décrit comme une mesure inclusive dans la mesure où il peut servir à l'ensemble de la communauté universitaire de cet établissement qui souhaite utiliser un local disponible, qu'il y ait un motif religieux ou non.

---

<sup>209</sup> *Id.* à la p 210.

<sup>210</sup> *Id.*

<sup>211</sup> *Id.* aux pp 210-211.

<sup>212</sup> *Id.* à la p 214.

<sup>213</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Étudiants musulmans à l'École de technologie supérieure. Oui à l'obligation d'accommodement pour permettre la prière, non à un local réservé à une confession religieuse donnée*, décide la commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Communiqué, 22 mars 2006, en ligne : [Communiqué. Étudiants musulmans à l'école de technologie supérieure. Oui à l'obligation d'accommodement pour permettre la prière, non à un local réservé à une confession religieuse donnée](#)

<sup>214</sup> *Id.*



Cette mise au point étant effectuée, précisons en terminant que le Comité d'étude proposait deux avenues distinctes pour l'encadrement de l'exercice de la prière dans les établissements collégiaux et universitaires :

« Permettre aux collèges d'aménager des locaux de détente et de recueillement, accessibles à une ou deux personnes à la fois, excluant des salles consacrées exclusivement aux prières ou toute autre forme d'appropriation d'espaces communs, telles les salles de toilettes et les cages d'escaliers, à des fins religieuses.

Donner explicitement le pouvoir aux universités de ne pas fournir de salles de prière ou de recueillement. »<sup>215</sup>

Le législateur propose cependant de ne plus autoriser ce type d'accommodement dans l'ensemble des institutions publiques.

### 3.2.2 Les enjeux relatifs à l'interdiction des « pratiques religieuses » dans les institutions publiques

Outre les enjeux touchant les fondements de la proposition, cette interdiction de pratiques religieuses qu'inclut le projet de loi comporte divers enjeux liés à la protection des droits et libertés garantis par la Charte ainsi qu'au respect de l'obligation de neutralité religieuse de l'État.

Le premier a trait à la définition que le projet de loi envisage pour codifier la notion de « pratique religieuse ». Celle-ci renvoie d'abord à « 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 »<sup>216</sup>. Un autre article du projet de loi prévoit de plus qu'une « pratique religieuse » s'apparente à des « prières manifestes ou d'autres pratiques similaires »<sup>217</sup>.

Bien que les formulations soient quelque peu vagues, la Commission comprend, en se référant à la *Loi visant notamment à renforcer la laïcité dans le réseau de l'éducation et modifiant diverses dispositions législatives* qui a récemment été adoptée et qui contient une formulation similaire, que l'interdiction de « pratique religieuse » vise principalement à restreindre la possibilité d'un accommodement pour l'exercice de la prière dans une institution offrant des services publics, dont un cégep ou une université.

Cela dit, plus fondamentalement, la définition proposée nous éloigne de l'approche retenue par les tribunaux pour l'interprétation de la liberté de religion, laquelle privilégie la croyance sincère d'un individu et non la perception que l'on peut en avoir. Conformément à une conception subjective, la

<sup>215</sup> Rapport du Comité d'étude, à la p 214 (Recommandations 45 et 46).

<sup>216</sup> Projet de loi, art 9 (art 10.1 de la *Loi sur la laïcité de l'État*).

<sup>217</sup> Projet de loi, art 9 (art 10.3 de la *Loi sur la laïcité de l'État*).



liberté de religion est « intrinsèquement liée à la manière dont une personne se définit et s'épanouit et elle est fonction des notions de choix personnel et d'autonomie de l'individu »<sup>218</sup>.

La Commission l'a expliqué maintes fois, cette approche fondée sur la croyance sincère protège « contre les ingérences de l'État ou de la majorité dans un domaine qui relève de la conscience de chacun »<sup>219</sup>. Elle permet d'assurer le respect de la neutralité religieuse de l'État, étant donné que, suivant cette obligation, ce dernier « n'est pas en mesure d'agir comme arbitre des dogmes religieux, et il ne devrait pas le devenir »<sup>220</sup>.

Or, la définition d'une « pratique religieuse » qui est proposée par le projet de loi se place non pas du point de vue de la personne croyante, mais selon la perspective d'un observateur externe. C'est à un représentant ou une représentante d'un service public que reviendrait la tâche de déterminer si le comportement dont il ou elle est témoin constitue ou non une « pratique religieuse » interdite au sens du projet de loi. Ce faisant, il ou elle se trouverait dans la position qui s'apparente à celle d'« arbitre du dogme » et risquerait de contrevenir à la posture de neutralité religieuse que doit pourtant maintenir l'État.

Plus largement, l'interdiction de « pratique religieuse » apparaît inutilement restrictive du point de vue de l'exercice de la liberté de religion, laquelle inclut le droit de manifester pacifiquement ses croyances, à moins qu'une justification sérieuse puisse être invoquée, par exemple l'atteinte réelle aux droits d'autrui.

L'interdiction proposée pourrait par ailleurs entraîner des enjeux de mise en œuvre pour les décideurs des institutions publiques visées. D'une part, alors que le projet de loi propose d'instaurer un critère de contrainte plus que minimale qui serait applicable aux demandes d'accommodement pour motifs religieux<sup>221</sup>, il propose paradoxalement ici une interdiction mur-à-mur d'un accommodement religieux spécifique quant à l'exercice de la prière dans un lieu visé. On peut questionner les effets de la multiplication des cadres proposée, particulièrement quant à la capacité des personnes en autorité d'intervenir efficacement à ce sujet.

D'autre part, la disposition pourrait susciter de la suspicion à l'égard de pratiques, religieuses ou non, qui sont moins connues et à l'égard d'actes et de gestes qui ne portent pas atteinte aux droits des autres usagers ou qui ne contreviennent pas au fonctionnement de l'institution. Comment par exemple distinguer des pratiques similaires qui, pour certains, ont une dimension religieuse que

---

<sup>218</sup> Voir notamment : *Syndicat Northcrest c Amselem*, *supra* note 172 au para 42.

<sup>219</sup> Voir notamment : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 60, Charte affirmant les valeurs de laïcité et de neutralité religieuse de l'État ainsi que d'égalité entre les femmes et les hommes et encadrant les demandes d'accommodement*, 2013, à la p 67.

<sup>220</sup> *Syndicat Northcrest c Amselem*, *supra* note 172 au para 50.

<sup>221</sup> Projet de loi, art 27 (5 et 6 à la *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse notamment dans l'espace public*). Voir sous-section 2.3 de ce mémoire.



d'autres n'y infèrent pas ? On peut penser, par exemple, à la méditation qui, tout en étant une pratique spirituelle effectuée par des croyants de diverses traditions religieuses peut pour d'autres être un simple exercice thérapeutique, lequel n'est guidé par aucun précepte religieux, mais vise plutôt par exemple à diminuer le stress ou à se recentrer. Comment un observateur pourra-t-il interpréter de l'extérieur des pratiques dont la différence tient pour beaucoup à l'intention et au sens que les acteurs y insufflent ? Est-ce que les personnes dont l'exercice de la liberté de religion est davantage intériorisé ne seront pas avantagées par rapport à celles dont l'actualisation de la croyance s'effectue à travers certains gestes visibles ? Si les premiers pouvaient ne pas être inquiétés, les seconds pourraient ne pas y être autorisés, alors que les convictions religieuses en cause pourraient être tout aussi fortes dans les deux cas. Ces quelques exemples donnent à voir les risques de traitements distincts que comporte la mise en œuvre de cette interdiction de « pratique religieuse ». Il n'a d'ailleurs pas été démontré qu'elle répondrait à de réels enjeux et, le cas échéant, que les règles relatives à l'accommodement raisonnable ne seraient pas en mesure d'y répondre.

Celles-ci permettent notamment déjà d'encadrer l'exercice de la prière dans les institutions publiques. Le milieu collégial, comme on a pu le voir précédemment<sup>222</sup>, s'est doté d'outils et de formation en la matière ; il ne relève pas d'enjeux criants qui nécessiteraient des interdictions mur-à-mur ou une modification majeure du cadre existant, incluant en ce qui concerne l'exercice de la prière. Entre autres sur la gestion de l'accommodement raisonnable, quatre recteurs d'université ont aussi fait valoir dans une lettre conjointe adressée au Comité d'étude :

« [qu'elles] ont mis en place des règlements, politiques et directives permettant de gérer efficacement et sans contrainte excessive ces demandes. Il s'agit là d'autant d'exemples d'accommodements pour motifs religieux qui fonctionnent et qui illustrent la capacité des universités de concilier les différentes manières de vivre de communautés plurielles dans un contexte d'autonomie de gouvernance et de liberté académique.

Ce faisant, nous agissons conformément à nos obligations en vertu de la Charte des droits et libertés de la personne et suivant le traitement établi dans la section III du chapitre II de la Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État. De surcroît, l'ensemble de ces pratiques sont compatibles avec les principes de laïcité énoncés dans ces lois. Il n'est donc ni utile ni souhaitable d'étendre davantage l'application de la Loi sur la laïcité de l'État aux universités. »<sup>223</sup>

Les quatre recteurs portent en outre à l'attention du Comité d'étude que « la notion d'accommodement pour un motif religieux ne saurait être interprétée comme obligeant

<sup>222</sup> Voir sous-section 2.3.1.1.

<sup>223</sup> Université Laval, Université McGill, Université de Montréal et Université de Sherbrooke, *Lettre au Comité d'étude sur le respect des principes de la Loi sur la laïcité de l'État et sur les influences religieuses*, 9 juin 2025, à la p 2 (notre soulignement), en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/org/secretariat-institution-democratiques/enquetes/entrisme-religieux/Universites-montreal-laval-sherbrooke-mcgill.pdf>



l'aménagement permanent d'un lieu de culte avec des prières dirigées au sein des universités »<sup>224</sup>. Cette précision est distincte d'une position sollicitant l'interdiction de cette pratique.

En effet, si une solution uniforme est à proscrire, l'on doit par ailleurs laisser la marge de manœuvre à chaque institution d'enseignement supérieur de déterminer s'il est possible ou non d'accommoder, et ce, dans le respect du cadre offert par la Charte. Rappelons qu'une activité dont l'initiative relève des usagers, contrairement à une pratique organisée par l'institution, ne reconfectionnalise pas cette dernière. Il en va de même de l'exercice de la prière. Les collèges et universités qui autorisent actuellement cette pratique selon diverses configurations ne sont pas moins laïques. Du point de vue de la Commission, ce type de pratique qui a cours dans certaines institutions publiques québécoises respecte les principaux moyens de la laïcité que sont les principes de séparation et de neutralité. En effet :

« ces espaces disponibles et ces services offerts dans les institutions publiques ne recréent pas un lien organique avec une dénomination religieuse particulière. Ils respectent ainsi le principe de séparation de l'État et des religions. Ces lieux ne contreviennent pas non plus à la neutralité religieuse de l'État, dans la mesure où ils ne favorisent ni ne défavorisent aucune religion. Ils les respectent toutes, incluant l'athéisme et l'agnosticisme.

Les [usagers] n'éprouvant pas le besoin de prier ou de se recueillir ne seraient évidemment pas tenus de le faire. Dans la mesure où la demande est à l'initiative [d'un ou plusieurs usagers] et où la solution retenue empêche ce lieu d'être dédié à l'usage exclusif de la prière ou d'une confession donnée, il devient difficile d'arguer que cet accommodement contreviendrait au principe de séparation ou à celui de neutralité. »<sup>225</sup>

## Recommandation 6

La Commission recommande de ne pas ajouter à la *Loi sur la laïcité de l'État* l'article 10.1 — ainsi que l'article 10.2 qui s'y rattache —, lesquels interdiraient, sauf exception, tout accommodement pour l'exercice de la prière dans les institutions publiques et définiraient une « pratique religieuse » d'une manière qui contrevient à l'interprétation donnée à la liberté de conscience et de religion.

<sup>224</sup> *Id.* à la p 1.

<sup>225</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 10 à la p 40 (notre soulignement).



### 3.3 L'obligation pour une personne d'avoir le visage découvert lorsqu'elle se trouve dans certains services de garde et dans les établissements d'enseignement supérieur

Depuis 2011, cinq projets de loi ont proposé au Québec d'encadrer la pratique consistant à se couvrir le visage pour des motifs religieux, que ce soit lors de la prestation ou de la réception de services<sup>226</sup>. Deux lois comportent des dispositions à cet égard. La *Loi sur la laïcité de l'État* interdit le visage couvert pour la personne qui rend des services publics. Elle établit aussi que la personne qui reçoit un service doit se découvrir le visage pour la vérification de son identité et pour des motifs de sécurité. En cas de refus, la personne ayant le visage couvert ne pourra obtenir ce service<sup>227</sup>. Puis, depuis l'adoption récente de la *Loi visant notamment à renforcer la laïcité dans le réseau de l'éducation et modifiant diverses dispositions législatives*, les élèves du primaire et du secondaire, entre autres, doivent avoir le visage découvert en tout temps lorsqu'ils se trouvent dans un établissement scolaire.

Le projet de loi n° 9 propose quant à lui de modifier en partie le cadre de la *Loi sur la laïcité de l'État* en ce qui concerne la réception de service : le statu quo demeurerait pour une large gamme de situations déjà visées par cette loi, notamment à des fins d'identification, mais il serait interdit d'avoir le visage couvert dès qu'on se trouve sur les lieux de certains organismes ou établissements.

Ainsi, suivant le deuxième alinéa de l'article 6, il serait dorénavant exigé que toute personne qui reçoit un service ait « le visage découvert lorsqu'elle se trouve dans un lieu, tels un local ou un immeuble, sous l'autorité d'un organisme visé », principalement :

- les CPE, les bureaux coordonnateurs de la garde éducative en milieu familial et les garderies subventionnées ;
- les établissements d'enseignement privés ;

---

<sup>226</sup> À l'exception des projets de lois déposés par un ou une député de l'opposition, et outre le projet de loi à l'étude dans le présent mémoire, on compte les propositions suivantes : PL 94, *Loi établissant les balises encadrant les demandes d'accommodement dans l'Administration gouvernementale et dans certains établissements*, 1<sup>re</sup> sess et 2<sup>e</sup> sess, 39<sup>e</sup> lég, Québec, (Adoption de principe, 15 février 2011) ; PL 60, *Charte affirmant les valeurs de laïcité et de neutralité religieuse de l'État ainsi que d'égalité entre les femmes et les hommes et encadrant les demandes d'accommodement*, 1<sup>re</sup> sess, 40<sup>e</sup> lég, Québec, (Présentation, 7 novembre 2013) ; PL 62, *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements religieux dans certains organismes*, 1<sup>re</sup> sess, 41<sup>e</sup> lég, Québec, (Adoption 17 octobre 2015), devenue *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* ; PL 21, *Loi sur la laïcité de l'État*, 1<sup>re</sup> sess, 42<sup>e</sup> lég, Québec, (adoption 16 juin 2019), devenue *Loi sur la laïcité de l'État* ; PL 94, *Loi visant notamment à renforcer la laïcité dans le réseau de l'éducation et modifiant diverses dispositions législatives*, 1<sup>re</sup> sess et 2<sup>e</sup> sess, 43<sup>e</sup> lég, Québec, (Adoption, 30 octobre 2025), devenue *Loi visant notamment à renforcer la laïcité dans le réseau de l'éducation et modifiant diverses dispositions législatives*.

<sup>227</sup> L'article 8 de la *Loi sur la laïcité de l'État* précise en outre qu'une personne est réputée se présenter pour recevoir un service lorsqu'elle interagit ou communique avec un membre du personnel d'un organisme dans l'exercice de ses fonctions.



- les collèges d'enseignement général et professionnel de même que les établissements d'enseignement de niveau universitaire<sup>228</sup>.

En d'autres mots, la règle qui prévaut jusqu'ici, et selon laquelle il faut se découvrir temporairement le visage pour des fins d'identification et de sécurité, ne suffirait plus en ces lieux. La personne qui requerrait l'un de ces services devrait plutôt avoir le visage découvert dès qu'elle franchit le seuil de ces établissements, et ce, pour toute la durée où elle s'y trouve. Concernant, par exemple, l'interdiction s'appliquant aux clientèles des services de garde, la Commission comprend que cette proposition cible les femmes qui viendraient porter ou chercher leur enfant dans l'un des services de garde éducatifs à l'enfance visés, cette pratique n'étant pas une réalité chez les enfants fréquentant un CPE ou une garderie subventionnée.

Un deuxième volet de l'article 6 du projet de loi vise quant à lui l'ensemble des organismes visés à l'Annexe I de la *Loi sur la laïcité de l'État*, à l'exception des organismes précités. Toute personne devrait y avoir le visage découvert pour deux situations précises, soit lorsqu'elle reçoit :

- 1° un service éducatif, de formation ou de perfectionnement professionnel ;
- 2° tout autre service et que cela est nécessaire pour permettre la vérification de son identité ou pour des motifs de sécurité.

L'article 6 précise en outre qu'une personne est réputée recevoir un service :

« [...] lorsqu'elle interagit ou communique, en présence ou à distance, avec un membre du personnel d'une institution ou d'un organisme dans l'exercice de ses fonctions ou avec une personne qui offre le service pour le compte d'une institution ou d'un organisme.

La personne qui ne respecte pas l'obligation prévue au deuxième ou au troisième alinéa ne peut recevoir le service qu'elle demande. »

À nouveau, la Commission reconnaît la controverse que peut susciter la pratique plutôt marginale consistant à se couvrir le visage pour des motifs religieux et elle est consciente de l'inconfort exprimé par une partie de la population à l'égard de cette pratique. Comme elle l'a toutefois déjà souligné, la Charte nous convie à trouver collectivement les réponses aux enjeux réels qui peuvent se poser dans une approche respectueuse du cadre des droits et libertés de la personne.

Suivant cette approche, il convient d'abord de reconnaître que l'interdiction de visage couvert apparaît comporter des risques d'atteinte sérieux aux droits des femmes qui se couvrent le visage pour des raisons religieuses. En effet, la mesure créerait une distinction et une exclusion fondée sur le motif religion qui a pour effet de compromettre l'exercice de plusieurs droits protégés par la Charte, dont le

---

<sup>228</sup> Pour une liste détaillée des organismes visés, voir l'art 6 du projet de loi ainsi que les paragraphes 7°, 11° et 12.1° de l'Annexe I de la *Loi sur la laïcité de l'État*.



droit à des services ordinairement offerts au public, le droit à l'éducation ainsi que le libre exercice de la liberté de conscience et de religion. Les personnes visées se retrouveraient devant un choix qui est contraire au droit à l'égalité réelle. À moins de se découvrir le visage pour la durée complète de ce service, par exemple pour déposer ou aller chercher leur enfant dans un service de garde éducatif à l'enfance, elles ne pourront obtenir ce service et s'en trouveront exclues.

L'issue de ce « choix » peut paraître simple pour l'observateur externe étranger ou opposée à cette pratique religieuse. Or, il n'en est rien pour les femmes concernées. Si elles acceptent généralement de se découvrir le visage le temps de l'identification lorsque requis, la règle proposée par le projet de loi obligerait un dévoilement continu du visage dès qu'elles se trouvent dans l'un des organismes visés offrant des services indispensables:

La Commission souhaite de plus réitérer que l'interdiction proposée :

« risque en outre de confirmer, voire d'accroître le sentiment d'inconfort perceptible dans la population quant à la présence des femmes portant le voile facial dans l'espace public [et] pourrait de plus instiller auprès de celles-ci le sentiment qu'elles ne sont pas les bienvenues à l'intérieur des services gouvernementaux. »<sup>229</sup>

En ce sens, les actions au quotidien de ces femmes se verraient limitées par un créneau de plus en plus serré de services qu'elles peuvent recevoir sans contrainte. Leur capacité à agir librement s'en trouverait très certainement restreinte. Alors que la pratique consistant à se couvrir le visage concerne un très petit nombre de femmes et que peu d'enjeux concrets ont été documentés dans les organismes publics ou les services de garde visés, la Commission s'inquiète des effets de stigmatisation et de marginalisation qu'entraînerait cette nouvelle restriction.

En lien avec l'application de cette interdiction dans les CPE et garderies subventionnées, on peut aussi se demander si des effets indirects seraient également à prévoir chez les enfants de ces femmes. Ne pourraient-ils pas se trouver affectés par les effets discriminatoires subis par leur mère. Dans la foulée de cette interdiction, les droits de ces enfants pourraient donc aussi être compromis, ce qui serait contraire à leur intérêt.

Certes, les droits garantis par la Charte ne sont pas absolus. Comme mentionné précédemment, la Charte prévoit en elle-même les mécanismes d'encadrement et de limitation des droits et libertés lorsque cela est justifié. D'une part, l'accommodement raisonnable et ses balises offrent des règles d'application bien connues et plus adaptées au contexte dans lequel le port du visage couvert peut entraîner des enjeux. Pour rappel, cette obligation juridique n'implique pas que l'on doive recevoir, en toute circonstance, un service visé en ayant le visage couvert. Les exigences du service en cause

---

<sup>229</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire sur le projet de loi n° 62, Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements religieux dans certains organismes*, 2015, à la p 43.



notamment dans le secteur de l'éducation, les règles de sécurité à appliquer ou les impératifs d'identification et de communication balisent la possibilité ou non d'avoir le visage couvert dans les institutions publiques<sup>230</sup>.

D'autre part, la Charte prévoit en elle-même les mécanismes d'encadrement et de limitation des droits et libertés lorsque cela est justifié. En effet, comme on a pu le voir précédemment<sup>231</sup>, son article 9.1 permet de s'assurer que leur exercice se fasse en tenant compte de différentes considérations, dont « le respect des valeurs démocratiques, de la laïcité de l'État, de l'importance accordée à la protection du français, du modèle d'intégration à la nation québécoise, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec »<sup>232</sup>. Cette disposition de la Charte permet également de concilier des droits qui se trouveraient en conflit.

Or, compte tenu entre autres du peu de situations problématiques documentées au Québec en lien avec le port de signes religieux couvrant le visage, on peut se demander si tous les moyens qu'offre la Charte ont été pleinement pris en compte lors de l'élaboration du projet de loi. L'état des lieux justifie-t-il réellement une interdiction aussi large du port de signe religieux couvrant le visage que celle que propose le projet de loi ? S'agissant du milieu universitaire, par exemple, la démonstration devant être faite au soutien d'une telle interdiction devrait-elle être la même concernant la classe, les corridors, la bibliothèque ou encore la cafétéria ? La norme que prévoit édicter le législateur est-elle réellement la plus inclusive possible<sup>233</sup> ?

On peut également penser que le fait, pour le législateur, de mieux s'appropriier les diverses dispositions et mécanismes de limitation de la Charte lui permettrait « d'éviter de déroger à la Charte et favoriserait un choix de moyens législatifs plus étroitement liés et proportionnés aux objectifs poursuivis »<sup>234</sup>. Comme la Commission l'a déjà souligné, le législateur aurait pu « accepter de soumettre la limitation souhaitée, advenant que celle-ci soit contestée, au contrôle des tribunaux » plutôt que de recourir à la dérogation aux droits<sup>235</sup>.

### 3.4 Autres éléments à soulever

L'article 14 du projet de loi introduirait entre autres l'article 17.2 à la *Loi sur la laïcité de l'État*, lequel interdirait à une institution publique visée de « mettre en valeur la représentation d'un signe religieux

---

<sup>230</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Avis sur les directives de la Régie de l'assurance maladie du Québec en matière d'accommodement raisonnable*, 2010, aux pp 7-17.

<sup>231</sup> Voir sous-section 1.2 du présent mémoire.

<sup>232</sup> Charte, art 9.1.

<sup>233</sup> *Supra* note 123.

<sup>234</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 10 à la p 26.

<sup>235</sup> *Id.* à la p 28.



dans le cadre de ses communications, sauf si ce signe religieux fait partie intégrante du logo ou des armoiries » qu'elle utilise.

Suivant cette nouvelle règle, un document gouvernemental, par exemple un rapport, un pamphlet ou un diaporama de formation, ne pourrait laisser apparaître sur sa couverture ou ailleurs une photographie d'une personne portant un signe religieux.

La Commission s'interroge sur le bien-fondé de cette proposition qui aurait pour effet de mettre à l'écart la diversité religieuse des communications gouvernementales, contrairement aux autres dimensions de la diversité sociale que l'on retrouve dans la population québécoise et qui seraient toujours représentées.

Le fait de laisser apparaître dans les représentations de l'État une composante de cette diversité religieuse ne signifie pas que l'État québécois fait sienne ou qu'il valorise une religion donnée. Cette pratique n'enfreint pas son obligation de neutralité religieuse de l'État. De même, la représentation d'autres groupes ne signifie pas un parti pris gouvernemental à leur endroit, mais témoigne de leur existence ou qu'ils sont le public visé par une communication donnée.

La mesure proposée semble plus largement traduire un biais négatif vis-à-vis de la religion. Les personnes qui portent un signe religieux sont pourtant des Québécoises et des Québécois à part entière. Il n'est pas certain que d'invisibiliser ces personnes des communications gouvernementales constitue un geste de reconnaissance à cet égard.

### Recommandation 7

La Commission recommande de ne pas adopter l'article 14 du projet de loi qui introduirait l'article 17.2 à la *Loi sur la laïcité de l'État* lequel interdirait à une institution publique visée de mettre en valeur la représentation d'un signe religieux dans le cadre de ses communications.

La Commission s'étonne par ailleurs que l'article 1 du projet de loi propose d'introduire un « Considérant » au préambule de la *Loi sur la laïcité de l'État* qui préciserait que « dans l'exercice de sa souveraineté, le Parlement du Québec ne doit pas édicter des lois fondées sur des considérations de nature religieuse »<sup>236</sup>.

Bien que le projet de loi n° 94, *Loi visant notamment à renforcer la laïcité dans le réseau de l'éducation et modifiant diverses dispositions législatives* contenait au départ diverses dispositions<sup>237</sup> prévoyait au départ que la conduite d'une personne devrait « être exempte de considérations religieuses », cette notion de « considérations religieuses » a été abandonnée lors de l'étude détaillée du projet de loi,

<sup>236</sup> Projet de loi, art 1 (notre soulignement).

<sup>237</sup> Voir PL 94, *Loi visant notamment à renforcer la laïcité dans le réseau de l'éducation et modifiant diverses dispositions législatives*, arts 23, 27, 28, 29, 32, 35 et 46.



étant donné entre autres qu'elle était trop large et risquait d'entraîner des enjeux d'application<sup>238</sup>. L'expression a ainsi été remplacée par une formulation selon laquelle la conduite des acteurs de l'école « doit être guidée par les valeurs démocratiques et les valeurs québécoises, dont l'égalité entre les femmes et les hommes, et par la laïcité »<sup>239</sup>.

Suivant un autre amendement adopté lors de l'étude détaillée<sup>240</sup>, il a par ailleurs été précisé que « les valeurs démocratiques et les valeurs québécoises » réfèrent à celles « exprimées notamment par la *Charte des droits et libertés de la personne* ».

### Recommandation 8

La Commission recommande de modifier l'article 1 du projet de loi de manière à retirer de la notion de « considérations religieuses » du quatrième Considérant qu'il est proposé d'ajouter à la *Loi sur la laïcité de l'État*. Le législateur pourrait remplacer cette notion par une référence au respect des principes de la laïcité de l'État.

Ces dispositions récemment adoptées par le législateur devraient être prises en compte non seulement pour l'ajout envisagé au préambule de la *Loi sur la laïcité de l'État*, mais aussi à l'article 4.2 qui y serait introduit<sup>241</sup>. En effet, il devrait être précisé que « valeurs démocratiques et les valeurs québécoises » auxquelles l'article réfère sont rattachées au cadre de la Charte.

### Recommandation 9

La Commission recommande que l'article 4.2 qui serait introduit à la *Loi sur la laïcité de l'État* précise que les « valeurs démocratiques et les valeurs québécoises » correspondent à celles qui sont exprimées par la Charte québécoise des droits et libertés de la personne.

<sup>238</sup> PL 94, *Loi visant notamment à renforcer la laïcité dans le réseau de l'éducation et modifiant diverses dispositions législatives*, 2<sup>e</sup> sess, 43<sup>e</sup> lég., Québec, 2025 (Étude détaillée, 21 octobre 2025), en ligne : <https://www.assnat.qcca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cce-43-2/journal-debats/CCE-251021.html>

<sup>239</sup> Voir notamment : PL 94, *Loi visant notamment à renforcer la Laïcité dans le réseau de l'éducation et modifiant diverses dispositions législatives*, art 11 (art 71 de la LIP), Amendements adoptés, Étude détaillée, Assemblée nationale, en ligne : [https://www.assnat.qcca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bill.DocumentGenerique\\_212301&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vlv9rjj7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz](https://www.assnat.qcca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bill.DocumentGenerique_212301&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vlv9rjj7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz)

<sup>240</sup> *Id.*, PL 94, *Loi visant notamment à renforcer la Laïcité dans le réseau de l'éducation et modifiant diverses dispositions législatives*, art 1 (art 0.1 de la LIP).

<sup>241</sup> Projet de loi, art 3 (art 4.2. de la *Loi sur la laïcité de l'État*).



## Liste des recommandations

### Recommandation 1

La Commission recommande que le projet de loi n'introduise pas de dérogation à la Charte québécoise des droits et libertés de la personne. Plus spécifiquement, elle recommande de ne pas adopter l'article 13 de la *Loi favorisant la neutralité religieuse notamment dans l'espace public*.

Si le législateur entend malgré tout déroger à certaines dispositions de la Charte, la Commission recommande de mieux cibler les articles du projet de loi qu'il souhaite soustraire à son application et de préciser à quels droits ou libertés il est plus particulièrement prévu de déroger.

### Recommandation 2

La Commission recommande de ne pas adopter le Chapitre II de la *Loi favorisant la neutralité religieuse notamment dans l'espace public*, ainsi que son article 2 qui propose d'interdire toute pratique religieuse sur la voie publique et dans les parcs publics.

### Recommandation 3

La Commission recommande de ne pas adopter l'article 6 (3) al. 1 de la *Loi favorisant la neutralité religieuse notamment dans l'espace public*, lequel réduirait la portée du droit à l'égalité prévu à la Charte québécoise des droits et libertés de la personne en modifiant le cadre de l'accommodement raisonnable pour les demandes fondées sur un motif religieux par le remplacement de la notion de « contrainte excessive » par le critère de « contrainte plus que minimale ».

### Recommandation 4

La Commission recommande de ne pas adopter l'article 6 al. 2 de la *Loi favorisant la neutralité religieuse notamment dans l'espace public* lequel réduirait la portée du droit à l'égalité et de l'accommodement raisonnable en introduisant une hiérarchisation, tant entre les motifs interdits de discrimination prévus à l'article 10 de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne qu'entre certains droits et libertés qu'elle protège.



### Recommandation 5

La Commission recommande de ne pas adopter l'article 20 du projet de loi qui modifierait l'Annexe II de la *Loi sur la laïcité de l'État* en élargissant l'interdiction de port de signes religieux notamment à un membre du personnel d'un centre de la petite enfance, d'un bureau coordonnateur de la garde éducative en milieu familial ou d'une garderie subventionnée, ainsi qu'à une personne lorsqu'elle fournit un service dans le cadre d'un programme d'accueil, de francisation ou d'intégration.

### Recommandation 6

La Commission recommande de ne pas ajouter à la *Loi sur la laïcité de l'État* l'article 10.1 — ainsi que l'article 10.2 qui s'y rattache —, lesquels interdiraient, sauf exception, tout accommodement pour l'exercice de la prière dans les institutions publiques et définiraient une « pratique religieuse » d'une manière qui contrevient à l'interprétation donnée à la liberté de conscience et de religion.

### Recommandation 7

La Commission recommande de ne pas adopter l'article 14 du projet de loi qui introduirait l'article 17.2 à la *Loi sur la laïcité de l'État* lequel interdirait à une institution publique visée de mettre en valeur la représentation d'un signe religieux dans le cadre de ses communications.

### Recommandation 8

La Commission recommande de modifier l'article 1 du projet de loi de manière à retirer de la notion de « considérations religieuses » du quatrième Considérant qu'il est proposé d'ajouter à la *Loi sur la laïcité de l'État*. Le législateur pourrait remplacer cette notion par une référence au respect des principes de la laïcité de l'État.

### Recommandation 9

La Commission recommande que l'article 4.2 qui serait introduit à la *Loi sur la laïcité de l'État* précise que les « valeurs démocratiques et les valeurs québécoises » correspondent à celles qui sont exprimées par la Charte québécoise des droits et libertés de la personne.



## Annexe 1

### Liste sommaire des travaux de la Commission pertinents pour l'étude du projet de loi

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire - Consultations sur le programme d'études Éthique et culture religieuse*, 2020.

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 21, Loi sur la laïcité de l'État*, 2019.

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire à la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale — Projet de loi n° 40, Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaire*, 2019.

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Traitement d'une demande d'accommodement, Guide d'accompagnement*, 2018.

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire sur le projet de loi n° 62, Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodement religieux dans certains organismes*, 2015.

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Avis sur les règlements de zonage relatifs aux lieux de culte dans l'arrondissement de Montréal-Nord*, 2014.

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 60, Charte affirmant les valeurs de laïcité et de neutralité religieuse de l'État ainsi que d'égalité entre les femmes et les hommes et encadrant les demandes d'accommodement*, 2013.

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Commentaires sur le document gouvernemental Parce que nos valeurs, on y croit. Orientations gouvernementales en matière d'encadrement des demandes d'accommodement religieux, d'affirmation des valeurs de la société québécoise ainsi que du caractère laïque des institutions de l'État*, 2013.

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 94, Loi établissant les balises encadrant les demandes d'accommodement dans l'administration gouvernementale et dans certains établissements*, 2010.

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Avis sur les directives de la Régie de l'assurance maladie du Québec en matière d'accommodement raisonnable*, 2010.

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Commentaires sur la politique d'accommodement appliquée par la Société de l'assurance automobile du Québec lors de l'évaluation de conduite*, 2009.



Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Examen de la conformité du cours Éthique et culture religieuse à la Charte*, 2008.

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Annexe au document de réflexion : La Charte et la prise en compte de la religion dans l'espace public, Modifications apportées à la Charte relativement à l'égalité entre les femmes et les hommes*, 2008.

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Document de réflexion : La Charte et la prise en compte de la religion dans l'espace public*, 2008.