

# Mémoire du Conseil National des Musulmans Canadiens

*Comité des institutions*

*Consultation générale sur le projet de loi n° 1,  
Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*



CONSEIL  
NATIONAL  
DES MUSULMANS  
CANADIENS

Votre voix. Votre avenir.



# Table des matières

<b>Mise en contexte de notre démarche</b>	<b>3</b>
<b>Qui sommes-nous ?</b>	<b>3</b>
<b>Le CNMC comme partenaire de définition de la nation québécoise</b>	<b>3</b>
<b>Une démarche intégrée dans un Québec résolument distinct</b>	<b>3</b>
<b>Du contexte qui ne se prête pas à l'adoption d'un texte aussi fondamental</b>	<b>4</b>
<b>De l'enjeu de la protection des libertés individuelles</b>	<b>6</b>
<b>De la problématique d'une hiérarchie des droits</b>	<b>8</b>
<b>Résumé des arguments soumis à la Commission</b>	<b>10</b>
<b>Conclusion</b>	<b>11</b>

# Mise en contexte de notre démarche

## Qui sommes-nous ?

Fondé à Montréal en 2000, le CNMC est un organisme indépendant, non partisan et à but non lucratif, engagé dans la défense des droits de la personne et des libertés civiles des musulmanes et des musulmans du Québec et du Canada. Depuis plus de vingt ans, nous participons à des interventions juridiques marquantes, à des commissions d'enquête publiques et à des initiatives de réforme des politiques à tous les niveaux de gouvernement.

Notre travail s'enracine dans les réalités vécues par les Québécois et les Québécoises de confession musulmane et est guidé par notre engagement envers une société forte, inclusive et pluraliste. Nous collaborons également étroitement avec des leaders communautaires, des décideurs publics, des corps policiers et des experts juridiques afin de bâtir des ponts et de promouvoir la sécurité publique tout en protégeant les libertés fondamentales.

## Le CNMC comme partenaire de définition de la nation québécoise

De manière générale, le CNMC souhaite se positionner comme un acteur et un interlocuteur incontournable quand il est question, notamment, d'organisation des institutions au Québec et de législation touchant à la vie en commun. Il existe diverses manières d'habiter ce rôle et, ici, nous le faisons par le dépôt d'un mémoire qui se veut une prise de position quant à l'adoption d'un texte au statut suprême pour toute nation qui s'en prévaut, soit un texte constitutionnel.

Ce faisant, notre approche en est une de dialogue public pour des échanges ouverts, argumentés, mais surtout constructifs. Soyons clairs : Le CNMC adopte une démarche sincère et, disons-le, renouvelée pour assurer la crédibilité et l'écoute de ses arguments. Ainsi, notre perspective s'appuie sur un judicieux équilibre alliant nuances et considérations pour toutes les parties prenantes impliquées. En effet, les enjeux abordés sont complexes et méritent une approche mesurée. C'est un point majeur et c'est le ton que notre mémoire adopte pour qu'en fin de compte, nous adressions les défis actuels de notre société au bénéfice du vivre-ensemble.

## Une démarche intégrée dans un Québec résolument distinct

Le Québec se distingue par un parcours historique qui en fait une nation unique composée du peuple québécois dans toute sa diversité. Il a été façonné de valeurs qui lui sont propres. Parmi celles-ci, la laïcité, l'égalité entre les femmes et les hommes, et la langue française occupent une place centrale dans l'identité collective.

Comme organisation civile, le CNMC entend assumer un leadership fort afin d'assurer l'harmonie entre tous les Québécois et toutes les Québécoises quelle que soit leur origine. La diversité croissante de la population pose des défis importants que nous devons relever collectivement afin d'apaiser les tensions, renforcer le tissu social et préserver ce sentiment d'appartenance qui fait la richesse de notre société. Ainsi, nous souhaitons que le travail de la Commission se fasse avec comme objectif d'assurer un cadre législatif permettant cette vision au moment où le texte constitutionnel proposé vient définir la nation québécoise et établir les attributs et les droits collectifs de cette dernière.

# Du contexte qui ne se prête pas à l'adoption d'un texte aussi fondamental

L'adoption d'une constitution représente un moment déterminant dans l'histoire d'une nation. C'est un acte fondateur qui transcende les cycles électoraux et qui devrait rassembler l'ensemble de la société autour de valeurs communes et d'une vision partagée de l'avenir collectif. Or, le contexte actuel soulève des interrogations légitimes quant à l'opportunité et à la manière dont le projet de loi 1 est présenté à la population québécoise.

Premièrement, le moment choisi pour déposer ce projet constitutionnel suscite des préoccupations. À un an d'une élection générale, dans un climat politique marqué par la polarisation sur des questions identitaires et religieuses, l'adoption d'un tel texte risque d'être perçue comme une stratégie électorale plutôt que comme une démarche authentiquement rassembleuse. L'histoire récente du Québec nous enseigne que les questions touchant à la laïcité, à l'immigration et à l'identité nationale ont été instrumentalisées à des fins partisans lors des campagnes de 2007, 2012 et 2018. Le projet de loi 1, en constitutionnalisant certaines de ces questions, risque de perpétuer cette dynamique plutôt que de l'apaiser.

Deuxièmement, la précipitation avec laquelle ce projet est mené interpelle. Une constitution n'est pas une loi ordinaire que l'on adopte dans l'urgence législative. Elle requiert une maturation collective, un dialogue approfondi avec tous les segments de la société, et un consensus le plus large possible. Le calendrier serré des consultations et l'absence d'un véritable débat public préalable ne correspondent pas à l'ampleur historique, que nous reconnaissons, d'un tel projet. Les citoyennes et citoyens québécois méritent davantage de temps pour s'approprier ce texte, le comprendre dans toutes ses implications, et, par-dessus tout, participer activement à sa définition.


Enfin, le projet de loi 1 se présente dans un contexte de tensions sociales persistantes, particulièrement envers certaines communautés religieuses. Comme nous l'avons souligné dans nos mémoires récents, la communauté musulmane a été particulièrement affectée par cette agitation, culminant dans la tragédie du 29 janvier 2017 au Centre culturel islamique de Québec. Adopter une constitution dans ce contexte, sans avoir préalablement travaillé à réconcilier la société et à apaiser ces tensions, risque de graver dans le marbre constitutionnel des dispositions qui reflètent davantage les divisions du moment présent que les aspirations communes de la nation québécoise dans son ensemble.

# De la démarche trop rapide et sans véritable consultation collective

L'adoption d'une constitution représente l'acte politique le plus solennel qu'une nation puisse poser. En tant que Québécoises et Québécois profondément attachés au Québec, nous estimons que l'exercice se doit d'être à la hauteur de toutes ces nations qui se sont dotées d'un texte si essentiel à travers l'histoire.

Par sa nature même, il établit les règles fondamentales qui gouverneront la société pour les générations à venir et définit l'identité collective d'un peuple. Une telle entreprise exige une légitimité démocratique sans faille, qui ne peut être acquise que par une consultation approfondie et inclusive de l'ensemble de la population.

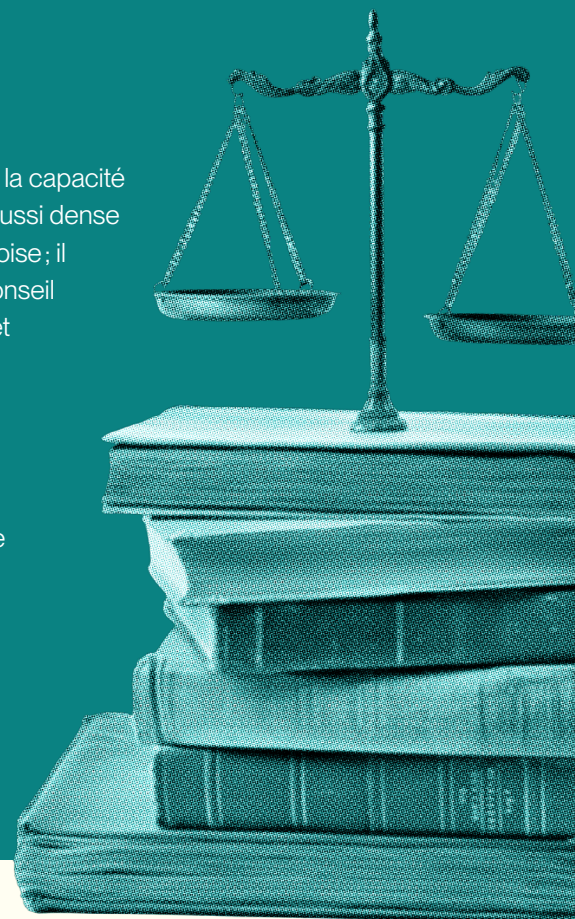
Or, le processus entourant le projet de loi 1 comporte d'importantes lacunes à plusieurs égards. La consultation parlementaire, bien qu'importante, ne constitue qu'une étape dans un processus qui devrait être beaucoup plus exhaustif et participatif. Dans d'autres juridictions ayant adopté ou révisé leur constitution, des mécanismes, tels que les assemblées constituantes, les conventions citoyennes, ou les référendums ont été privilégiés pour assurer la participation directe de la population et conférer au texte final une légitimité incontestable.



L'absence d'une assemblée constituante ou de tout autre rassemblement représentatif de la diversité québécoise constitue une occasion manquée. Une telle instance, composée de citoyennes et de citoyens issus de différents horizons, de juristes, d'experts constitutionnels, de représentants des communautés culturelles et religieuses, des peuples autochtones, et de la société civile, aurait permis un dialogue plus riche et plus inclusif. Elle aurait également donné l'occasion à toutes les composantes de la société québécoise de s'approprier le texte constitutionnel et de se reconnaître dans ses dispositions.

De plus, répétons que le calendrier serré des consultations limite considérablement la capacité des organisations et des citoyens et citoyennes à analyser en profondeur un texte aussi dense et complexe. Le projet de loi 1 ne se contente pas d'édicter une constitution québécoise ; il crée également la Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec et la Loi sur le Conseil constitutionnel, tout en modifiant substantiellement la Loi constitutionnelle de 1867 et de nombreuses lois québécoises fondamentales. L'ampleur de ces changements mériterait un délai de réflexion beaucoup plus long, permettant un véritable débat public où les différentes perspectives pourraient être entendues, discutées et, idéalement, réconciliées.

Cette précipitation contraste également avec l'importance symbolique du texte. Si le gouvernement souhaite réellement que cette constitution soit adoptée et reconnue par l'ensemble de la nation québécoise, il doit lui donner le temps nécessaire. Une constitution adoptée dans la précipitation, à des fins électorales, perçue comme le fruit d'une majorité parlementaire chancelante plutôt que comme l'expression d'un consensus national, risque de manquer de la légitimité morale nécessaire pour s'imposer durablement dans la conscience collective québécoise.



## De l'enjeu de la protection des libertés individuelles

Un texte constitutionnel a pour vocation première de protéger les droits fondamentaux des citoyennes et des citoyens contre les abus potentiels des différents pouvoirs, notamment politiques. Il établit des garde-fous essentiels et consacre des libertés qui transcendent les considérations partisans du moment. À cet égard, le projet de loi 1 soulève des inquiétudes sérieuses quant au déséquilibre qu'il établit entre les droits collectifs de la nation québécoise et les libertés individuelles.

Certes, l'article 16 de la Constitution proposée intègre le régime de protection des droits et libertés de la personne prévu aux articles 1 à 38 de la Charte des droits et libertés de la personne. Toutefois, cette intégration est immédiatement affaiblie par une disposition qui rend compatibles avec la Constitution les lois comportant des clauses dérogatoires. Cette approche a pour effet de permettre au législateur de contourner les droits fondamentaux par une simple disposition législative, réduisant ainsi considérablement la portée protectrice du texte constitutionnel.

Plus préoccupant encore, la modification proposée de l'article 9.2 de la Charte des droits et libertés de la personne établit une hiérarchie rigide entre le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes et la liberté de religion, en stipulant qu'en cas de conflit, le premier l'emporte. Bien que l'égalité entre les hommes et les femmes soit soutenue sans équivoque par le CNMC, cette disposition mérite une attention particulière, car elle soulève plusieurs problèmes fondamentaux que nous aborderons plus en détail dans la section suivante.

Le projet de loi 1 modifie également substantiellement le Code de procédure civile pour encadrer strictement les demandes de sursis de l'application d'une loi québécoise. Il y ajoute l'article 79.1 pour établir des critères extrêmement contraignants pour obtenir un tel sursis, avec une présomption que la règle de droit contestée a été adoptée dans l'intérêt public. Bien que nous reconnaissons le caractère fondamental de la légitimité du législateur, ces dispositions risquent de rendre pratiquement impossible la suspension d'une loi manifestement inconstitutionnelle, même temporairement, causant ainsi des préjudices irréparables aux personnes dont les droits sont bafoués.

Par ailleurs, la Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec comporte une disposition particulièrement troublante, puisqu'elle interdit à tout organisme d'utiliser des fonds publics pour contester le caractère opérant, l'applicabilité constitutionnelle ou la validité d'une loi déclarée protéger « la nation québécoise ainsi que l'autonomie constitutionnelle et les caractéristiques fondamentales du Québec ». Cette interdiction a pour effet de priver certains citoyens et organismes de la capacité réelle de faire valoir leurs droits devant les tribunaux, créant ainsi une justice à deux vitesses où seuls ceux disposant de ressources privées importantes peuvent contester des lois potentiellement inconstitutionnelles.

Nous comprenons la volonté du gouvernement de protéger certaines lois fondamentales contre des contestations qu'il juge injustifiées. Toutefois, restreindre l'accès à la justice constitue une atteinte grave au principe de la primauté du droit. Dans une démocratie saine, tous les citoyens, quels que soient leurs moyens financiers, doivent pouvoir faire valoir leurs droits constitutionnels devant les tribunaux. L'article 5 de la Loi sur l'autonomie constitutionnelle crée un précédent dangereux qui pourrait être invoqué pour protéger n'importe quelle loi de toute contestation judiciaire, simplement en y ajoutant une déclaration de protection.

Enfin, nous notons que le projet de loi 1 accorde une place centrale aux droits collectifs de la nation québécoise, ce que nous comprenons et respectons. Toutefois, cet accent mis sur le collectif ne doit pas se faire au détriment des libertés individuelles qui constituent le fondement même d'une société démocratique et doivent être intégrées aux principes fondateurs de l'État national québécois pour garantir aux individus la capacité de jouir pleinement de leurs droits. Un texte constitutionnel doit établir un équilibre, certes délicat, entre ces deux dimensions, et nous craignons que le projet actuel penche trop fortement du côté des droits collectifs, au risque de fragiliser les protections dont bénéficient les citoyens en tant qu'individus.



# De la problématique d'une hiérarchie des droits

La modification proposée de l'article 9.2 de la Charte des droits et libertés, dont nous avons fait mention plus tôt dans ce mémoire, constitue une des dispositions particulièrement problématiques du texte. En stipulant qu'« en cas de conflit entre l'exercice du droit à l'égalité entre les femmes et les hommes et l'exercice de la liberté de religion, le premier l'emporte », cette disposition établit une hiérarchie rigide entre deux droits fondamentaux, ce qui va à l'encontre des principes d'interprétation constitutionnelle généralement reconnus.

Premièrement, cette disposition repose sur une prémisse contestable : celle d'une opposition inhérente et systématique entre l'égalité des sexes et la liberté de religion. En réalité, ces deux droits ne sont pas nécessairement en conflit. Des millions de personnes au Québec vivent leur foi religieuse tout en adhérant pleinement au principe d'égalité entre les femmes et les hommes. Présenter ces deux valeurs comme irréconciliables revient à caricaturer tant la religion que les droits des femmes, et à nier la complexité des identités individuelles. De plus, elle stigmatise pernicieusement la religion musulmane, qui fait l'objet de ce type de caricature de manière récurrente.

Deuxièmement, cette hiérarchisation des droits constitue une rupture avec les principes d'interprétation constitutionnelle bien établis. Traditionnellement, lorsque deux droits fondamentaux entrent en conflit dans une situation particulière, les tribunaux procèdent à une analyse contextuelle et proportionnée pour déterminer comment concilier ces droits de la manière la plus respectueuse possible de chacun. Ils examinent les circonstances spécifiques, les préjudices réels causés, et les moyens de minimiser les atteintes aux droits en cause. En déclarant de manière absolue qu'un droit l'emporte toujours sur un autre, la modification proposée élimine cette approche nuancée et impose une solution mécanique qui ne tient pas compte des particularités de chaque situation.

Troisièmement, et c'est peut-être l'aspect le plus préoccupant, cette disposition risque d'avoir des effets discriminatoires disproportionnés sur certaines femmes. Paradoxalement, une mesure présentée comme protégeant les femmes pourrait en réalité limiter leur autonomie et leurs choix. Les femmes qui choisissent librement de pratiquer leur religion d'une manière visible, notamment par le port de signes religieux, se voient imposer une conception unique de ce que doit être leur émancipation. On leur dit, en substance, que leur interprétation personnelle de l'égalité est invalide si elle inclut une dimension religieuse, le tout couronné par l'adoption de lois, comme les lois 21 et 94, qui échouent en termes d'égalité homme-femme puisque dans les faits, ce sont les femmes en grande partie qui sont exclues du marché du travail.

Cette approche est particulièrement problématique pour les femmes musulmanes qui portent le hijab. Loin d'être un symbole d'oppression pour toutes celles qui le portent, le voile peut représenter pour certaines un choix personnel lié à leur identité, leur spiritualité ou leur interprétation de leur foi. En constitutionnalisant une hiérarchie qui favorise systématiquement l'égalité des sexes telle que définie par l'État sur la liberté de religion, on nie l'agentivité de ces femmes et on leur impose une vision particulière de ce que devrait être leur émancipation et leur identité. Il s'agit là d'une forme de paternalisme qui, ironiquement, reproduit les dynamiques de pouvoir que l'on prétend combattre.

De plus, cette disposition risque de légitimer et d'encourager des discriminations à l'encontre de personnes religieuses, et particulièrement de femmes religieuses, dans divers contextes sociaux. Si la Constitution elle-même établit que la liberté de religion doit céder systématiquement face à l'égalité des sexes, cela peut être interprété comme une autorisation donnée aux institutions et aux individus de traiter les manifestations religieuses comme étant nécessairement incompatibles avec les valeurs québécoises. Nous craignons que cette disposition ne contribue à normaliser une méfiance envers les citoyennes et citoyens visiblement religieux et n'exacerbe les tensions sociales existantes.

Enfin, nous nous interrogeons sur la nécessité réelle d'une telle disposition. Existe-t-il actuellement au Québec une jurisprudence démontrant que les tribunaux ont systématiquement favorisé la liberté de religion au détriment de l'égalité des sexes, au point qu'une intervention constitutionnelle soit requise? Les mécanismes juridiques actuels permettent déjà de sanctionner les pratiques discriminatoires envers les femmes, qu'elles soient justifiées par des motifs religieux ou autres. La modification en question nous semble donc répondre davantage à des considérations politiques qu'à un besoin juridique démontré, ce qui est insuffisant pour justifier une intervention aussi lourde dans le texte constitutionnel.

**Nous proposons respectueusement que cette disposition soit retirée du projet de loi, et que le Québec maintienne une approche d'interprétation contextuelle et proportionnée des droits fondamentaux, qui a fait ses preuves dans d'autres juridictions et qui respecte mieux la complexité des situations réelles auxquelles sont confrontés les citoyennes et citoyens.**



# Résumé des arguments soumis à la Commission

## Enjeux identifiés

## Observations

<b>Contexte inapproprié pour l'adoption d'un texte constitutionnel</b>	L'adoption d'une constitution à moins d'un an d'une élection générale, dans un climat politique polarisé, risque d'être perçue comme une stratégie électorale plutôt qu'une démarche rassembleuse. L'histoire récente démontre l'instrumentalisation des questions identitaires à des fins partisans. De plus, le contexte de tensions sociales persistantes, particulièrement envers certaines communautés religieuses, rend inadéquat le moment choisi pour graver dans le marbre constitutionnel des dispositions potentiellement divisives. Une constitution devrait être adoptée dans un contexte d'apaisement et de consensus, non de division.
<b>Processus de consultation insuffisant et absence d'assemblée constituante</b>	Le processus entourant le projet de loi 1 manque de légitimité démocratique. L'absence d'une assemblée constituante représentative de la diversité québécoise constitue une occasion manquée d'assurer une participation inclusive de toutes les composantes de la société. Le calendrier serré des consultations limite la capacité d'analyser en profondeur un texte aussi dense et complexe. D'autres juridictions ont privilégié des mécanismes plus participatifs (conventions citoyennes, référendums) pour conférer une légitimité incontestable à leur texte constitutionnel. Le Québec mérite une démarche constitutionnelle qui donne le temps nécessaire à la maturation collective et au dialogue approfondi.
<b>Affaiblissement de la protection des libertés individuelles</b>	Le projet de loi 1 affaiblit considérablement la protection des droits fondamentaux. La compatibilité constitutionnelle des lois comportant des clauses dérogatoires permet au législateur de contourner les droits fondamentaux. Les modifications au Code de procédure civile (modification de l'article 79.1 du Code de procédure civile) rendent pratiquement impossible la suspension temporaire d'une loi manifestement inconstitutionnelle. L'interdiction de l'utilisation de fonds publics pour contester certaines lois créer une justice à deux vitesses et restreint gravement l'accès à la justice. L'accent mis sur les droits collectifs, bien que compréhensible, ne doit pas se faire au détriment des libertés individuelles qui constituent le fondement d'une société démocratique.
<b>Hiérarchisation problématique entre égalité des sexes et liberté de religion</b>	La modification de l'article 9.2 proposée établit une hiérarchie rigide entre l'égalité des sexes et la liberté de religion, ce qui va à l'encontre des principes d'interprétation constitutionnelle. Cette disposition repose sur une prémisse contestable d'opposition systématique entre ces deux droits, alors qu'ils ne sont pas nécessairement en conflit. Elle élimine l'approche contextuelle et proportionnée traditionnellement utilisée par les tribunaux. Paradoxalement, cette mesure présentée comme protégeant les femmes pourrait limiter l'autonomie de celles qui choisissent librement de pratiquer leur religion de manière visible. Elle risque de légitimer des discriminations envers les personnes religieuses et d'exacerber les tensions sociales. Aucun besoin juridique démontré ne justifie une telle intervention dans le texte constitutionnel.

# Conclusion

L'adoption d'une constitution québécoise représente une opportunité historique de rassembler la nation autour de valeurs communes et d'une vision partagée de l'avenir. Un tel projet mérite d'être mené avec la solennité, la rigueur et l'inclusivité qu'exige son importance fondamentale.

Le CNMC reconnaît la légitimité du désir du Québec d'affirmer son identité nationale et de doter la nation québécoise d'un texte constitutionnel qui reflète ses valeurs distinctes. Nous partageons l'attachement aux principes de la démocratie, de la primauté du droit, de l'égalité entre les femmes et les hommes, et de la protection de la langue française. Nous reconnaissons également l'importance de la laïcité de l'État, comprise comme la neutralité des institutions publiques à l'égard des religions et dans les services qu'il offre.

Toutefois, nous exprimons de sérieuses réserves quant au contexte, au processus et au contenu du projet de loi 1. Une constitution adoptée dans la précipitation, sans consultation véritablement inclusive, et comportant des dispositions qui affaiblissent la protection des libertés individuelles, risque de diviser plutôt que de rassembler. Elle risque également de manquer de la légitimité morale nécessaire pour s'imposer durablement dans la conscience collective québécoise et pour être reconnue par l'ensemble de ses citoyennes et citoyens.

Nous appelons donc à une pause dans ce processus législatif afin de permettre une réflexion plus approfondie et une consultation plus large. La mise en place d'une assemblée constituante, représentative de la diversité québécoise et investie d'un mandat clair de dialogue et de recherche de consensus, nous apparaît comme la voie la plus appropriée pour doter le Québec d'une constitution véritablement rassembleuse.

Si le gouvernement choisit néanmoins de poursuivre avec le projet actuel, nous demandons instamment que certaines dispositions problématiques soient retirées ou substantiellement modifiées. Une constitution québécoise doit protéger tous ses citoyens, y compris les minorités, et doit établir un équilibre respectueux entre les droits collectifs de la nation et les libertés individuelles de chaque personne.



**Le Québec mérite une constitution dont il pourra être fier, qui reflète ses valeurs les plus nobles et qui protège les droits de toutes et tous. Nous demeurons disponibles pour contribuer constructivement à l'atteinte de cet objectif fondamental.**

