



CANADIAN MUSLIM  
PUBLIC AFFAIRS  
COUNCIL

# **BILL C-9: CMPAC SUBMISSION TO THE SENATE OF CANADA**

**MAY 2026**

**\*FRENCH VERSION IN APPENDIX\***



## TABLE OF CONTENTS

<b>1. PURPOSE</b>	<b>1</b>
<b>2. KEY ISSUES IDENTIFIED</b>	<b>2</b>
1. Legal Ambiguity and Overbreadth	2
2. Removal of the Religious-Text Defence	2
3. JUST Committee Amendments	2
4. Disproportionate Impact	3
5. Consultation and Legislative Development	3
<b>3. AMENDMENTS AND RECOMMENDATIONS</b>	<b>4</b>
1. Obstruction and Intimidation Offences	4
1.1 Protection of Peaceful Protest	4
1.2 Limitation to Religious Worship Activities	4
1.3 Requirement for Attorney General Consent	5
2. Hate Symbols Offences	5
2.1 Foreign Languages and Religious Scripture	5
3. Protection of Religious Expression	5
3.1 Protection of Religious Speech	5
3.2 Interpretation of Religious Speech	5
3.3 For Greater Certainty	5
<b>4. REQUEST TO APPEAR BEFORE SENATE COMMITTEE</b>	<b>6</b>
<b>APPENDIX: FRENCH TRANSLATION</b>	<b>6</b>



## **Bill C-9: CMPAC Submission to the Senate of Canada**

### **1. PURPOSE**

Since the introduction of Bill C-9 in the House of Commons, the Canadian Muslim Public Affairs Council (CMPAC) has undertaken extensive consultations with constitutional and civil liberties experts, alongside community representatives and human rights advocates, concerning the bill's legal implications and its potential impact on fundamental freedoms protected under the Canadian Charter of Rights and Freedoms. CMPAC has actively participated throughout the legislative and committee review process by providing preliminary and secondary legal analyses, policy commentary, and written submissions addressing the constitutional, statutory, and civil liberties implications arising from the proposed legislation.

The Muslim community recognizes the Government of Canada's objective of addressing hate-motivated violence and safeguarding vulnerable communities. However, legislative measures of this nature must be narrowly tailored and accompanied by adequate legal protection to ensure compliance with Charter-protected rights and freedoms, including freedom of expression, freedom of religion, and the right to peaceful assembly and protest.

CMPAC remains concerned with aspects of the legislative process in the House of Commons, including the government's decision to limit parliamentary debate on Bill C-9 notwithstanding the significant legal and constitutional implications, as well as the concerns raised by affected communities in recent months.

This brief sets out CMPAC's legal and policy assessment of Bill C-9, drawing upon its prior analyses and public statement concerning the revised provisions of the bill and the removal of the religious-text defence. The submissions contained herein are intended to assist the Committee in its statutory review of the proposed legislation, with particular regard to the bill's potential impact on constitutionally protected rights and broader principles of fundamental justice. This brief also puts forward specific proposed amendments aimed at strengthening and improving the clarity and effectiveness of the bill.

### **2. KEY ISSUES IDENTIFIED**

#### **1. Legal Ambiguity and Overbreadth**

CMPAC's analysis identifies several concerns relating to vague drafting and the absence of adequate safeguards, particularly with respect to the revised provisions and the removal of the religious-text defence. CMPAC's preliminary review indicates that certain aspects of Bill



C-9 may lack the requisite statutory clarity in defining prohibited conduct, potentially giving rise to:

- Uncertainty regarding the scope of criminal liability
- Inconsistent interpretation and enforcement
- Potential inclusion of lawful expression within the ambit of the law

Such ambiguity may deter lawful public discourse, particularly in matters involving political advocacy and religious expression.

## **2. Removal of the Religious-Text Defence**

CMPAC's review of the revised provisions raises concerns regarding the removal of the religious-text defence. This amendment may allow:

- Quotation or discussion of religious texts could give rise to criminal liability
- Religious instruction or doctrinal teaching may be subject to legal scrutiny and inaccurate interpretation by law enforcement.

Freedom of religion under section 2(a) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms encompasses both the right to hold and manifest religious beliefs. In the absence of explicit statutory protections, faith communities may be exposed to unintended legal liability.

## **3. JUST Committee Amendments**

CMPAC's review of the revised provisions, including section 11.1, indicates that the amendments do not sufficiently address the concerns previously identified. While the "for greater certainty" clause is framed as a safeguard for religious and educational expression, it is largely declaratory in nature and does not introduce any substantive limitation on the scope of the offence. In effect, it does not restore the statutory "good faith" religious-text defence or provide an equivalent mechanism to guide prosecutorial discretion.

As such, section 11.1 does not clarify the boundary between lawful expression and wilful promotion of hatred, nor does it provide meaningful operational guidance to investigators, prosecutors, or courts in assessing intent or context. The removal of the religious-text defence remains consequential, as it previously served as an explicit legislative signal that good-faith religious expression should not be captured by hate propaganda provision. Its removal raises concerns regarding legal certainty and the potential for uneven or overly broad application. Accordingly, despite the inclusion of section 11.1, the revised provisions do not adequately remedy the legal and constitutional concerns identified in earlier iterations of the bill.

## **4. Disproportionate Impact**

CMPAC's second analysis notes the potential for disproportionate effects on minority communities, including Muslim Canadians. Historical experience with broadly framed legislation suggests that:



- Marginalized communities may face heightened scrutiny - This may occur through disproportionate policing and heightened surveillance, practices that are often more prevalent within historically disadvantaged communities. The legislation risks reinforcing harmful narratives that further entrench systemic inequities, while granting broad discretionary authority that may result in arbitrary enforcement and diminished institutional accountability.
- Lawful advocacy and community engagement may be affected - The legislation risks deterring lawful dissent and public participation due to fear of heightened scrutiny and legal repercussions, thereby undermining Charter-protected freedoms of expression, assembly, and peaceful protest.
- Perceptions of unequal application may undermine public confidence - There are legislative concerns surrounding arbitrary enforcement and the potential misuse of discretionary authority, which may perpetuate impunity whilst reinforcing perceptions of institutional injustice, and inevitably erode public confidence in governmental and legal institutions.

These considerations underscore the importance of ensuring that legislative measures are both carefully tailored and equitably applied.

## **5. Consultation and Legislative Development**

CMPAC notes the legislative development of Bill C-9 has involved limited structured consultation with relevant stakeholders, particularly faith-based organizations and communities likely to be disproportionately impacted by the proposed measures. The absence of broad and meaningful consultation may limit the legislation's capacity to fully account for its practical, and constitutional implications. More comprehensive engagement with affected groups would support the development of a more balanced and constitutionally sound legislative framework capable of addressing hate-motivated conduct while remaining consistent with Charter protections and established principles of fundamental justice.

## **3. AMENDMENTS AND RECOMMENDATIONS**

CMPAC's recommendations are intended to minimize harm and to ensure the bill is implemented in a manner that effectively addresses hate-motivated conduct while remaining consistent with the Canadian Charter of Rights and Freedoms and the longstanding principles within the Criminal Code of Canada. Without substantial amendments, the bill risks undermining the rights and freedoms it seeks to protect.

Specifically, these recommendations aim to:

- Clarify the scope of new offences related to intimidation and obstruction near places of worship.
- Ensure appropriate prosecutorial safeguards, including Attorney General oversight where necessary.



- Prevent the misinterpretation of religious texts, foreign languages, and cultural symbols.
- Protect good-faith religious teaching and expression from being mischaracterized as criminal conduct.

## **1. Obstruction and Intimidation Offences**

### **1.1 Protection of Peaceful Protest**

Bill C-9 should be amended by adding, following the provision creating the offence of obstruction or intimidation under section 8(2), the following provision: Nothing within this provision shall be construed to restrict the right to lawful assembly or expression. This provision shall not be interpreted or applied in any way that prohibits, limits or criminalizes lawful and peaceful protest, demonstration, picketing or expression, including peaceful activities occurring in proximity to places of worship, or religious schools.

### **1.2 Limitation to Religious Worship Activities**

Bill C-9 be amended to clarify that the offence of obstruction or intimidation applies only in relation to religious worship or religious educational activities in designated places of worship and religious schools.

The offence established under this section applies only in respect to conduct that intentionally obstructs or intimidates a person seeking to attend or participate in a religious service, prayer, or religious educational activity at a place of worship or religious school. The offence does not apply to non-religious activities that may take place at such locations.

### **1.3 Requirement for Attorney General Consent**

Bill C-9 must be amended by adding the following:

No proceeding in respect to an offence under this section may be instituted without the consent of the Attorney General.

## **2. Hate Symbols Offences**

### **2.1 Foreign Languages and Religious Scripture**

Bill C-9 be amended to clarify that foreign language text or religious scripture cannot alone constitute a hate symbol. The use, quotation, display, or reproduction of text written in a foreign language or derived from religious scripture shall not be considered a hate symbol within the meaning of this section.

A further amendment should remove the language “and closely resembles” from the proposed bill to reduce the risk of overbroad and subjective interpretation.



### **3. Protection of Religious Expression**

#### **3.1 Protection of Religious Speech**

Bill C-9 be amended to include a clarification respecting religious expression, including sermons, teaching, or interpretation of religious texts.

Nothing in this amendment shall be interpreted as permitting the surveillance, investigation, or prosecution of religious leaders, scholars, or faith communities solely for quoting, teaching, interpreting, or discussing religious texts or religious doctrine in good faith.

#### **3.2 Interpretation of Religious Speech**

Bill C-9 be amended to clarify that state actors should not interpret religious speech outside its context.

The determination of religious or cultural meaning shall not be made solely by law enforcement. Such assessments must rely on objective evidence, including expert testimony, recognized scholarly sources, and input from qualified religious or linguistics experts.

#### **3.3 For Greater Certainty**

Bill C-9 be amended to include a clause to amend subsection 319(2) or (2.2), as follows:

For greater certainty, nothing in subsection 319(2) or (2.2) of the Criminal Code shall be construed as prohibiting a person from communicating, \*in good faith\*, a statement on a matter of public interest, including an educational, religious, political or scientific statement made in the course of a discussion, publication, or debate, whether in-person or online.

### **4. REQUEST TO APPEAR BEFORE SENATE COMMITTEE**

CMPAC respectfully reiterates its request to appear before the Committee and urges that the request be given due consideration, so as to provide further submissions regarding its legal analysis and engage directly with the constitutional and civil liberties concerns arising from Bill C-9.



## APPENDIX: FRENCH TRANSLATION

### Projet de loi C-9 : Mémoire du CMPAC au Sénat du Canada Objectif

#### 1. OBJECTIF

Depuis la présentation du projet de loi C-9 à la Chambre des communes, le Canadian Muslim Public Affairs Council (CMPAC) a mené de vastes consultations auprès d'experts en libertés civiles, des représentants de la communauté et des défenseurs des droits de la personne, concernant les implications juridiques du projet de loi et son impact potentiel sur les libertés civile. Le CMPAC a participé activement tout au long du processus législatif en fournissant des analyses juridiques préliminaires et secondaires, des commentaires sur les politiques publiques ainsi des mémoires écrits durant les étapes parlementaires et les examens en comité.

La communauté musulmane reconnaît l'engagement du gouvernement du Canada à lutter contre la violence motivée par la haine et de protéger les communautés vulnérables. Toutefois, les réponses législatives de cette nature doivent être soigneusement élaborées afin de garantir une protection juridique adéquate pour assurer la conformité avec les droits et libertés protégés par la Charte, notamment la liberté d'expression, la liberté de religion et le droit de manifester pacifiquement

Le CMPAC demeure préoccupé par le processus législatif à la Chambre des communes, notamment la décision du gouvernement de limiter le débat parlementaire concernant le projet de loi C-9 malgré l'ampleur de ses implications juridiques et constitutionnelles, ainsi que les préoccupations exprimées par les communautés au cours des derniers mois.

Ce mémoire présente l'évaluation juridique et politique du projet de loi C-9 par le Canadian Muslim Public Affairs Council CMPAC, en s'appuyant sur ses analyses antérieures et sa déclaration publique concernant les dispositions révisées du projet de loi et le retrait de la défense relative aux textes religieux. Les observations formulées dans le présent document visent à appuyer le Comité dans son examen législatif du projet de la loi proposée, en accordant une attention particulière à l'impact potentiel du projet de loi sur les droits protégés par la constitution ainsi que les principes fondamentaux de justice.

#### 2. PROBLÈMES CLÉS IDENTIFIÉS

##### 1. Ambiguïté juridique et portée excessive

L'analyse du CMPAC met en évidence plusieurs préoccupations liées à une rédaction vague et à l'absence de garanties adéquates, particulièrement en ce qui concerne les dispositions révisées et le retrait de la défense relative aux textes religieux. L'examen



préliminaire du CMPAC indique que certains aspects du projet de loi C-9 pourraient ne pas satisfaire au niveau de la clarté juridique requis pour définir adéquatement la conduite interdite, ce qui pourrait entraîner :

- Une incertitude concernant la portée de la responsabilité criminelle,
- Une interprétation et une application incohérentes,
- L'inclusion potentielle de l'expression légitime dans le champ d'application de la loi.

Une telle ambiguïté pourrait avoir un effet dissuasif sur le discours public légitime, particulièrement dans les domaines liés à la défense de causes politiques et à l'expression religieuse.

## **2. Retrait de la défense fondée sur un texte religieux**

L'examen par Le CMPAC des dispositions révisées soulève des préoccupations concernant le retrait de la défense fondée sur un texte religieux. Cette modification pourrait créer une incertitude juridique quant à savoir si:

- La citation ou la discussion de textes religieux pourrait entraîner une responsabilité criminelle.
- L'instruction religieuse ou l'enseignement doctrinal pourrait faire l'objet d'un examen juridique.

Étant donné que la liberté de religion, protégée par l'article 2(a) de la Charte canadienne des droits et libertés comprend à la fois le droit d'avoir des croyances religieuses et celui de les manifester. En l'absence de protections législatives explicites, les communautés religieuses pourraient être exposées à une responsabilité juridique involontaire.

## **3. Amendement du comité JUST**

L'examen par le CMPAC des dispositions révisées, y compris l'article 11.1, indique que les amendements ne répondent pas de manière suffisante aux préoccupations précédemment soulevées. Bien que la clause « pour plus de certitude » soit présentée comme une garantie visant à protéger l'expression religieuse et éducative, elle demeure essentiellement déclaratoire par nature et n'introduit aucune limitation substantielle à la portée de l'infraction. En pratique, elle ne rétablit pas la défense législative relative aux textes religieux fondée sur la « bonne foi » et ne fournit pas non plus de mécanisme équivalent permettant d'orienter le pouvoir discrétionnaire des procureurs.

Ainsi, l'article 11.1 ne clarifie pas la distinction entre l'expression légitime et la promotion volontaire de la haine, et ne fournit pas non plus d'orientations opérationnelles significatives aux enquêteurs, procureurs ou tribunaux pour l'évaluation de l'intention ou du contexte. Le retrait de la défense relative aux textes religieux demeure conséquent, puisqu'elle constituait auparavant un signal législatif explicite selon lequel l'expression religieuse de bonne foi ne devait pas être visée par les dispositions relatives à la propagande haineuse. Son retrait soulève des préoccupations quant à la certitude juridique ainsi qu'au risque d'une application inégale ou excessivement large. Par conséquent, malgré l'inclusion de l'article



11.1, les dispositions révisées ne remédient pas adéquatement aux préoccupations juridiques et constitutionnelles relevées dans les versions antérieures du projet de loi.

#### **4. Impact disproportionné**

La seconde analyse du CMPAC souligne le risque d'effets disproportionnés sur les communautés minoritaires, y compris les Canadiens musulmans. L'expérience historique liée aux lois formulées de manière générale suggère que:

- Les communautés marginalisées pourraient faire l'objet d'une surveillance accrue - Cela pourrait se traduire par un maintien de l'ordre disproportionné et d'une surveillance renforcée, des pratiques qui sont souvent plus fréquentes au sein des communautés historiquement défavorisées. La législation risque également de renforcer des discours nuisibles qui perpétuent les inégalités systémiques, tout en accordant un large pouvoir discrétionnaire susceptible d'entraîner une application arbitraire de la loi et une diminution de la responsabilité institutionnelle.
- La défense d'intérêts légitime et l'engagement communautaire pourraient être affectés - La législation risque de dissuader la dissidence légitime et la participation publique en raison de la crainte d'une surveillance accrue et de répercussions juridiques, compromettant ainsi les libertés d'expression, de réunion et de manifestation pacifique protégées par la Charte.
- Les perceptions d'une application inégale de la loi pourraient miner la confiance du public - Des préoccupations subsistent quant au risque d'abus du pouvoir discrétionnaire, qui pourraient perpétuer l'impunité tout en renforçant les perceptions d'injustice institutionnelle, et inévitablement éroder la confiance du public dans les institutions gouvernementales et juridiques.

Ces considérations soulignent l'importance de s'assurer que les mesures législatives sont à la fois soigneusement adaptées et appliquées de manière équitable.

#### **5. Consultation et développement législatif**

Le CMPAC note que le développement législatif du projet de loi C-9 a impliqué une consultation structurée limitée avec les parties prenantes concernées, particulièrement les organisations confessionnelles et les communautés susceptibles d'être impactées de manière disproportionnée par les mesures proposées. L'absence d'une consultation large et significative pourrait limiter la capacité de la législation à tenir pleinement compte de ses implications pratiques et constitutionnelles. Une consultation plus complète avec les groupes concernés favoriserait le développement d'un cadre législatif plus équilibré et constitutionnellement solide, capable de lutter contre les comportements motivés par la haine tout en demeurant compatible avec les protections prévues par la Charte et les principes fondamentaux de justice.



### **3. AMENDEMENT ET RECOMMANDATIONS**

Les recommandations du CMPAC visent à minimiser les préjudices et à garantir que le projet de loi soit mis en œuvre de manière à lutter efficacement contre les comportements motivés par la haine, tout en restant conforme à la Charte canadienne des droits et libertés et aux principes de longue date du Code criminel du Canada. Sans amendements substantiels, le projet de loi risque de porter atteinte aux droits et libertés qu'il cherche à protéger.

Plus précisément, ces recommandations visent à :

- Clarifier la portée des nouvelles infractions liées à l'intimidation et à l'obstruction près des lieux de culte.
- Assurer des garanties en matière de poursuites appropriées, y compris la surveillance du procureur général lorsque nécessaire.
- Prévenir l'interprétation erronée des textes religieux, des langues étrangères et des symboles culturels
- Protéger l'enseignement et l'expression religieuse de bonne foi d'être faussement caractérisés comme une conduite criminelle.

#### **1. Infractions d'obstruction et d'intimidation**

##### **1.1 Protection de la manifestation pacifique**

Le projet de loi C-9 devrait être modifié en ajoutant, après la disposition créant l'infraction d'obstruction ou d'intimidation prévu en vertu de l'article 8(2), la disposition suivante : Rien dans cette disposition ne doit être interprété comme restreignant le droit à l'assemblée ou à l'expression légitime. Cette disposition ne doit pas être interprétée ou appliquée d'une manière qui interdit, limite ou criminalise la manifestation, la démonstration, le piquetage ou l'expression légitime et pacifique, y compris les activités pacifiques se déroulant à proximité des lieux de culte ou des écoles religieuses.

##### **1.2 Limitation aux activités de culte religieux**

Que le projet de loi C-9 soit modifié pour clarifier que l'infraction d'obstruction ou d'intimidation s'applique uniquement en relation avec le culte religieux ou les activités éducatives religieuses.

L'infraction établie en vertu du présent article s'applique uniquement à l'égard de la conduite qui obstrue ou intimide intentionnellement une personne cherchant à assister ou à participer à un service religieux, une prière ou une activité éducative religieuse dans un lieu de culte ou une école religieuse. L'infraction ne s'applique pas aux activités non religieuses qui pourraient avoir lieu à ces endroits.

##### **1.3 Exigence du consentement du procureur général**

Le projet de loi C-9 doit être modifié par l'ajout de la disposition suivante:



Aucune poursuite à l'égard d'une infraction en vertu du présent article ne peut être intentée sans le consentement du procureur général.

## **2. Infractions liées aux symboles de haine**

### **2.1 Langues étrangères et écritures religieuses**

Le projet de loi C-9 soit modifié pour clarifier qu'un texte en langue étrangère ou une écriture religieuse ne peut à lui seul constituer un symbole de haine. L'utilisation, la citation, l'affichage ou la reproduction de textes rédigés dans une langue étrangère ou dérivés d'écritures religieuses ne seront pas considérés comme un symbole de haine au sens du présent article.

Un amendement supplémentaire devrait supprimer l'expression « et ressemble étroitement à » du projet de loi proposé afin de réduire le risque d'une interprétation excessive et subjective.

## **3. Protection de l'expression religieuse**

### **3.1 Protection du discours religieux**

Le projet de loi C-9 devrait être modifié pour inclure une clarification concernant l'expression religieuse, y compris les sermons, l'enseignement ou l'interprétation des textes religieux.

Rien dans cet amendement ne doit être interprété comme permettant la surveillance, l'enquête ou la poursuite de chefs religieux, d'érudits ou de communautés confessionnelles uniquement pour avoir cité, enseigné, interprété ou discuté des textes religieux ou de la doctrine religieuse de bonne foi.

### **3.2 Interprétation du discours religieux**

Le projet de loi C-9 soit modifié pour clarifier que les acteurs étatiques ne devraient pas interpréter le discours religieux hors de son contexte.

La détermination de la signification religieuse ou culturelle ne doit pas être effectuée uniquement par les forces de l'ordre. Ces évaluations doivent s'appuyer sur des preuves objectives, y compris le témoignage d'experts, des sources académiques reconnues, et la contribution d'experts religieux ou linguistiques qualifiés.

### **3.3 Pour plus de certitude**

Le projet de loi C-9 soit modifié pour inclure une clause visant à modifier le paragraphe 319(2) ou (2.2), comme suit :

Pour plus de certitude, rien dans le paragraphe 319(2) ou (2.2) du Code criminel ne doit être interprété comme interdisant à une personne de communiquer, **de bonne foi**, une déclaration sur une question d'intérêt public, y compris une déclaration éducative, religieuse,



politique ou scientifique faite au cours d'une discussion, d'une publication ou d'un débat, que ce soit en personne ou en ligne.

#### **4. DEMANDE DE COMPARUTION DEVANT LE COMITÉ SÉNATORIAL**

Le CMPAC réitère respectueusement sa demande de comparaître devant le Comité et insiste pour que cette demande soit dûment prise en considération, afin de fournir des observations supplémentaires concernant son analyse juridique et de dialoguer directement au sujet des préoccupations constitutionnelles et en matière de libertés civiles découlant du projet de loi C-9.