

82. La formule Pepin-Robarts ou la formule de Victoria pourrait remplacer ou modifier en partie les articles 38, 41 et 42, en laissant intacts les articles 43, 44 et 45. L'une de ces formules⁹ pourrait aussi ne remplacer que l'article 41.

83. Étant donné la gamme étendue des modalités par lesquelles il serait possible de remplacer l'actuelle procédure de modification et l'ampleur des éléments qu'il faut prendre en considération, l'évaluation des formules d'amendement n'est pas une mince tâche. Les grandes lignes de la procédure de modification qui nous semble la mieux adaptée aux besoins du Canada ressortent toutefois d'un examen des points critiques sur lesquels ces formules doivent maintenir l'équilibre.

84. Les procédures de modification assurent, entre la résistance et la réceptivité au changement, un équilibre constitutionnel d'une importance vitale. Il faut, pour maintenir la stabilité du droit fondamental du pays, une certaine résistance au changement. Cette résistance est aussi nécessaire pour faire en sorte que les modifications soient examinées à fond et ne résultent pas d'emballements passagers. D'un autre côté, une trop forte résistance au changement crée de la rigidité et empêche une constitution d'évoluer de pair avec les priorités et les besoins du public.

85. L'équilibre entre la stabilité et le changement est particulièrement précaire au Canada parce que la Constitution offre des protections vitales au Québec et à d'autres provinces, ainsi qu'à des minorités. Lorsque les règles de modification actuelles furent établies en 1982, le besoin qu'avait le Québec de se protéger contre l'imposition de changements inacceptables, conjugué à la détermination des autres provinces d'obtenir des pouvoirs égaux à ceux du Québec, a abouti à l'établissement d'une procédure de modification qui comporte de fortes sauvegardes contre les changements dont on ne veut pas. Comme nous l'avons vu, certains changements doivent être approuvés à l'unanimité pour être ratifiés et les provinces dissidentes peuvent se dérober aux changements dans la plupart des autres domaines.

86. Les règles de modification permettent clairement de résister aux changements dans les domaines où le consentement unanime est requis à moins qu'un consensus très net ne se manifeste en leur faveur. D'un autre côté, la procédure générale permet toutefois de procéder à des changements même lorsque trois provinces regroupant 49,9 p. 100 de la population s'y opposent. Même si les provinces peuvent se soustraire aux changements effectués en vertu de cette règle, elles sont susceptibles, sauf dans les domaines de l'éducation et de la culture, d'y perdre financièrement.

87. Selon nous, la formule actuelle est un compromis maladroit qui, en plus d'empêcher des changements nécessaires, n'offre pas toute la protection dont les provinces, le Québec notamment, ont besoin. Les Canadiens ne doivent pas oublier que le Québec est, pour six millions de leurs concitoyens francophones qui perçoivent leur gouvernement et les pouvoirs que celui-ci détient comme leur première ligne de défense contre l'attrait assimilateur des 250 millions de Nord-Américains anglophones qui les entourent, un abri institutionnel. La reconnaissance que nous accordons au caractère distinct de la société québécoise reste vaine à moins d'être prêts à faire le nécessaire pour le préserver. Pour la plupart des Québécois, l'une des améliorations nécessaires serait manifestement de donner une plus grande portée aux mesures de protection contre les changements constitutionnels inacceptables.

⁹ Pour explications, voir chapitre I, paragraphe 14 et Annexe A.