

Les Cahiers de droit



Le Québec peut empêcher la vente du sol québécois à des non-Québécois

Henri Brun

Volume 16, Number 4, 1975

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/042061ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/042061ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Brun, H. (1975). Le Québec peut empêcher la vente du sol québécois à des non-Québécois. *Les Cahiers de droit*, 16(4), 973–983.
<https://doi.org/10.7202/042061ar>

Tous droits réservés © Faculté de droit de l'Université Laval, 1975

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

Le Québec peut empêcher la vente du sol québécois à des non-Québécois

Henri BRUN *

Tout récemment, le téléjournal de Radio-Canada nous présentait un reportage troublant. Il y était fait état d'une augmentation fulgurante du prix de la propriété foncière dans les Cantons de l'Est. Des lopins de terres, pour lesquels on avait demandé \$1 000 au printemps de 1974, valaient maintenant, en juillet 1975, plus de \$5 000. Dans tous les cas, suivant le journaliste et les personnes interviewées, le prix avait au moins doublé en un an. Or si galopante que soit l'inflation, il ne semble pas qu'elle ait été le facteur premier de ce changement. Il semble plutôt, si l'on se fie aux recherches du reporter de Radio-Canada, que cette augmentation soudaine de la valeur du sol dans les Cantons de l'Est ait été le résultat direct d'une entreprise de spéculation foncière attribuable à des intérêts américains. Il suffirait apparemment, pour mener cette entreprise à bonne fin, d'être assez riche pour pouvoir se porter acquéreur de toutes les terres d'un certain caractère, à vendre ou virtuellement à vendre, à l'intérieur d'un périmètre donné, et assez riche aussi pour pouvoir attendre que des acheteurs se résignent, faute d'alternative, à payer le prix fort pour ces terres ou parties d'entre elles. La rentabilité de l'opération serait étonnante, pour peu qu'elle ait pour objet des terres dont le site et l'espèce aient été judicieusement choisis.

Au moment de voir ce reportage, les téléspectateurs, forcément, étaient amenés à se demander jusqu'à quel point les pouvoirs publics étaient responsables de cette situation. Certains ont pu aussi se poser une question additionnelle, au sujet de l'identité du gouvernement auquel des reproches pouvaient être adressés. Mais parmi ces derniers, rares sont ceux qui ont dû douter de la responsabilité au moins dominante du gouvernement québécois, exclusivement compétent au Québec en ce qui regarde la propriété et les droits civils, suivant l'article 92(13) de l'*A.A.N.B. de 1867*¹. À cette date, pourtant, la Cour suprême du Canada venait tout juste, en rendant quelques jours auparavant sa décision dans l'affaire *Morgan*², d'apporter une première réponse à cette question qu'il était très légitime de se poser depuis l'avènement de la fédération canadienne. Et cette réponse, tout en étant globalement une affirmation du pouvoir d'une province de contrôler la vente des terres à des personnes ne résidant pas dans cette province, n'est pourtant encore l'affirmation ni du pouvoir exclusif ni de la garantie absolue dont une collectivité provinciale pourrait avoir besoin en la matière. Pour le Québec, l'enjeu est d'une importance extrême.

* Professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval.

1. S.R.C. 1970, app. 11.

2. *Morgan v. A.-G. P.E.I.*, jugement prononcé le 26 juin 1975.

L'enjeu de la question

La spéculation foncière peut être considérée comme un mal à prévenir. Elle favorise une augmentation artificielle des prix et permet de ce fait l'exploitation du moins nanti par le plus nanti. Elle n'est toutefois qu'un des effets négatifs que peut entraîner à plus long terme l'aliénation incontrôlée des terres à des non-résidents. Le plus important de ces effets négatifs est de nature collective : l'aliénation du sol signifie aliénation tout court pour la collectivité qui vit sur ce sol. Avoir à payer plus cher pour acheter ou racheter des terres est un moindre mal pour une collectivité, par rapport à l'impossibilité pure et simple dans laquelle celle-ci peut se trouver de reconquérir son lieu et de jouir de ce lieu à sa façon.

Dans les Cantons de l'Est, les premiers à se plaindre de l'aliénation foncière en des mains américaines furent des Montréalais, forcés de consacrer de plus fortes sommes ou de renoncer au lopin destiné à la construction d'une résidence d'été. Aujourd'hui, les agriculteurs de la région se plaignent eux aussi. Il devient impossible d'agrandir les exploitations et celles-ci se voient de plus en plus fréquemment entourées de terres qui retombent en friche, ce qui entraîne des difficultés d'exploitation. Enfin, parfois, les agriculteurs commencent également à se demander s'il ne leur serait pas plus profitable, à eux aussi, de vendre leurs terres plutôt que de continuer à cultiver. L'effet économique à court terme se double donc ici d'un effet à long terme sur le choix même des politiques de base relatives à l'utilisation du sol, effet de nature à engendrer des dépendances tragiques pour une collectivité. Or à cet égard, certaines collectivités peuvent apparaître particulièrement fragiles.

La question de l'aliénation du sol en des mains étrangères illustre donc de façon singulièrement vive l'affrontement entre libertés individuelles et libertés collectives que peut sous-tendre un système juridique. L'étranger peut-il être traité de façon particulière à cet égard, d'une façon plus restrictive que suivant les règles générales applicables au citoyen canadien ? En est-il de même du non-résident, dans le cas d'une province ? Ces catégories de personnes ont-elles un droit fondamental à une égalité devant la loi qui exclut toute forme de discrimination à leur endroit ? Et cela même si ce droit individuel d'acquérir des biens fonciers peut signifier l'aliénation du droit de la collectivité locale (canadienne ou québécoise) de décider de la vocation d'un territoire ?

Envisagée de ce point de vue fondamental, la question fait voir jusqu'à quel point il est important que des collectivités fragiles ne soient pas juridiquement à la merci des libertés individuelles. Il semble essentiel que la collectivité canadienne, en matière économique, et plus encore la collectivité québécoise, en plusieurs matières additionnelles, jouissent d'une liberté d'action leur permettant de prendre des décisions virtuellement attentatoires à certaines libertés des individus, au moins par l'entremise des organes suprêmes de l'État. Autrement dit, le contexte canadien, et bien davantage encore celui du Québec, font des collectivités canadienne et surtout québé-

coise, des collectivités suffisamment fragiles pour que les libertés individuelles y apparaissent assez protégées en droit, à l'aide de dispositions législatives dites de dérogation expresse (clause « nonobstante ») autorisant les parlements fédéral et québécois à violer les libertés individuelles lorsque le devenir collectif le requiert, à la seule condition de le faire alors en termes exprès.

En contexte fédératif, cette approche fondamentale ne permet toutefois pas de vider entièrement cette question de l'aliénation du sol au profit d'intérêts extérieurs. Il reste à voir qui, du fédéral ou des membres de la fédération, a le pouvoir de régler les rapports qu'engendrent entre deux individus, ou parfois entre l'État et un individu, la vente et l'achat d'une propriété foncière. Il reste aussi à voir qui a le pouvoir de traiter de façon différente à cet égard les citoyens canadiens et les étrangers, d'une part, et ceux qui résident et ceux qui ne résident pas dans une certaine province, d'autre part. En l'absence de toute législation générale en matière d'égalité devant la loi et en l'absence d'une législation particulière visant ces deux types de discrimination, cette dimension de la question conserve toute son importance. Mais il en est également ainsi même lorsqu'est applicable une clause générale d'égalité devant la loi, dans la mesure où cette clause doit s'interpréter comme n'interdisant pas ce genre de discrimination, ce qui semble bien être le cas en droit canadien³, et dans la mesure aussi où il est possible de déroger à une telle clause en termes exprès⁴. Or cet aspect fédératif de la question, il est important de le souligner, n'a pas, pour le Québec en particulier, une portée seulement technique.

Avant que la Cour suprême n'apporte dans l'arrêt *Morgan* une réponse partielle à cette double question⁵, les tribunaux avaient déjà eu à se pencher sur des problèmes connexes. Le Conseil privé, puis la Cour suprême elle-même, comme tribunaux de dernier ressort, avaient été amenés à rendre des décisions dont il était toutefois fort difficile de dégager le sens relativement à la question de l'aliénation du sol en mains étrangères.

Les précédents en la matière

Deux arrêts du Conseil privé, du tout début du siècle, expriment surtout l'état de confusion dans lequel se trouvait jusqu'à l'affaire *Morgan* le partage des compétences en la matière entre le fédéral et les membres de la fédération. Ces deux arrêts ont pour objet les conséquences des statuts respectifs d'étrangers et de citoyens, en des matières autres toutefois que l'aliénation ou l'acquisition de terres.

3. Voir *Prata v. M.m.i.*, (1975) 52 D.L.R. (3d) 383 (C. supr.), au sujet de la discrimination entre citoyens canadiens et étrangers, et *R. v. Burnshine*, (1974) 44 D.L.R. (3d) 584 (C. supr.), au sujet de la discrimination entre résidents de différentes provinces.

4. Voir la *Déclaration canadienne des droits*, S.R.C. 1970, app. II, art. 2; voir aussi la *Charte des droits et libertés de la personne*, projet de loi n° 50, Québec, 1975, 3^e session, 30^e législature, art. 52, sanctionné le 27 juin 1975 mais devant être mis en vigueur par proclamation.

5. *Loc. cit. supra*, note 2.

En 1899, dans l'arrêt *Bryden*, le Conseil privé eut d'abord à juger de la validité d'une loi de la Colombie-Britannique qui interdisait aux personnes d'origine chinoise de travailler sous terre dans les mines⁶. Un exploitant, qu'on voulut forcer de respecter cette loi, prétendit à l'inconstitutionnalité de celle-ci en invoquant les pouvoirs fédéraux relatifs à la naturalisation et aux aubains⁷. Le Conseil privé accueillit cette contestation : les pouvoirs exclusifs du fédéral ayant pour objet le statut d'étranger et les conséquences de la naturalisation, ils incluaient, de façon également exclusive, les droits et privilèges dont jouissent au Canada les étrangers et les personnes qui ont été naturalisées. Comme il considéra, par ailleurs, que la loi incriminée, essentiellement, visait des étrangers et des sujets naturalisés⁸, il en a déclaré l'inconstitutionnalité. Au-delà de son aspect, purement fédératif, il faut admettre que l'arrêt est pour le moins défendable au plan des droits de l'homme. Si l'on regarde les choses de loin, tout au moins, il est bien difficile de concevoir que cette discrimination raciale était essentielle ou même importante pour la collectivité de la Colombie britannique.

Quatre ans plus tard, dans l'arrêt *Cunningham*, le Conseil privé considéra cependant d'un œil différent une loi à l'aide de laquelle la même province entendait priver les personnes d'origine japonaise du droit de voter aux élections provinciales⁹. Il fit observer, d'abord, que la loi en question privait également du droit de vote les Japonais nés en Colombie britannique¹⁰. Par conséquent, il ne s'agissait pas d'une loi visant la naturalisation et ses effets. Mais le Conseil privé ajouta, ce qui est beaucoup plus important au plan des principes, que la compétence exclusive dévolue au fédéral par l'article 91(25) de l'*A.A.N.B.* n'englobait pas toutes les conséquences découlant de la naturalisation ou du statut d'étranger. Cette compétence permettait au fédéral de dire en quoi consistait l'un et l'autre statut, mais non de tirer toutes les conséquences pouvant par exemple découler de la résidence¹¹. À cet égard, la décision apparaît irréconciliable avec l'arrêt *Bryden*. Néanmoins, le Conseil privé fit comme s'il ne s'était pas prononcé sur ce point précis dans l'arrêt *Bryden* et distingua les deux affaires à partir des faits respectivement en cause dans l'une et l'autre. Il prétendit que dans *Bryden* la législation incriminée visait à priver les Chinois du droit de résider en Colombie britannique, en les empêchant d'y gagner leur vie, ce qui n'était pas le cas dans la présente affaire à l'endroit des Japonais¹².

Beaucoup moins sympathique sur le plan des libertés fondamentales que ne l'était l'arrêt *Bryden*, la jurisprudence découlant de l'arrêt *Cunningham* est

6. *Union Colliery v. Bryden*, [1899] A.C. 580.

7. S.R.C. 1970, app. II : *A.A.N.B.* 1867, art. 91(25).

8. *Loc. cit. supra*, note 6, aux pp. 586-587 : la loi en cause ne faisait pourtant pas la différence entre Chinois nés canadiens, Chinois naturalisés et Chinois étrangers.

9. *Cunningham v. Homma*, [1903] A.C. 151.

10. À la p. 156. La situation était pourtant la même dans l'affaire *Bryden*.

11. Aux pp. 156-157.

12. À la p. 157.

toutefois celle qui va permettre à la Cour suprême, en 1975, d'admettre, à l'encontre de la jurisprudence contradictoire découlant de l'arrêt *Bryden*, la validité d'une loi provinciale restreignant le droit des non-résidents d'acquérir des propriétés foncières dans une province. Les auteurs, souvent, se plaignent de ce que l'utilisation du fédéralisme dans le but de protéger les libertés fondamentales au niveau législatif implique que ce qu'un parlement ne peut faire l'autre peut le faire¹³. En fait, l'évolution des choses et les impératifs croissants de la protection des collectivités, surtout des plus fragiles d'entre elles, devraient peut-être faire plutôt souhaiter que le parlement compétent puisse toujours intervenir, quitte à ce qu'il doive parfois le faire en termes explicites ou en recourant à un processus plus exigeant qu'à l'ordinaire.

En 1914, la Cour suprême a suivi l'arrêt *Cunningham* dans une affaire où était en cause une loi de la Saskatchewan visant à empêcher les Chinois d'employer de la main-d'œuvre féminine blanche¹⁴. La Cour a jugé que cette législation avait pour but la protection des personnes du sexe féminin et n'avait pas pour effet d'empêcher les Chinois, citoyens ou étrangers, de gagner leur vie dans la province¹⁵.

En 1923, le Conseil privé a suivi également l'arrêt *Cunningham* au sujet d'une loi de la Colombie britannique qui interdisait l'emploi de Chinois et de Japonais dans les chantiers de bûcherons¹⁶. On a jugé que cette législation visait essentiellement l'administration des terres publiques et ne touchait qu'incidemment au statut d'étranger, de naturalisé ou de citoyen par naissance, même si, pourtant, il en découlait une discrimination raciale face à l'embauche, comme dans l'affaire *Bryden*.

Dans l'affaire *Winner*, décidée au début des années cinquante, il s'agissait de savoir si le Nouveau-Brunswick pouvait empêcher un citoyen américain qui opérait un service d'autobus reliant l'État américain du Massachusetts à la Nouvelle-Écosse en passant par le Nouveau-Brunswick, de prendre et de laisser des passagers dans cette dernière province, sachant qu'une telle interdiction aurait pour effet d'anéantir la rentabilité de son entreprise. Ces circonstances donnèrent au juge Rand, de la Cour suprême, l'occasion d'exprimer une opinion restrictive au sujet des pouvoirs que peuvent avoir les membres de la fédération d'empêcher un citoyen canadien de travailler sur leur territoire respectif. Le juge Rand voyait là un attribut essentiel de la citoyenneté, auquel les membres de la fédération ne pouvaient porter atteinte¹⁷. Pour sa part, le Conseil privé jugea, en appel, qu'il s'agissait simplement d'une entreprise reliant une province avec l'étranger, entreprise relevant de ce fait de la compétence dont jouit le fédéral en vertu de l'article 92(10a) de l'*A.A.N.B.*, et dont une province ne peut empêcher l'exercice¹⁸.

13. Voir, par exemple, N. LYON et R. ATKEY, *Canadian Constitutional Law in a Modern Perspective*, Toronto, University of Toronto Press, 1970, aux pp. 376-377.

14. *Quong-Wing v. R.*, (1914) 49 R.C.S. 440.

15. À une majorité de 4 sur 5 : aux pp. 444, 448 et 465.

16. *Brooks-Bidlake v. A.-G. B.C.*, (1923) A.C. 450.

17. *Winner v. S.M.T. (Eastern) Ltd.*, (1951) R.C.S. 887, aux pp. 918 à 920.

18. *A.-G. Ont. v. Winner*, (1954) A.C. 541, à la p. 578.

Enfin, l'arrêt *Walter*, de 1969, est l'unique cas où fut mise en cause la validité d'une législation visant à empêcher l'acquisition de terres dans une province¹⁹. La compétence dont jouit le fédéral en vertu de 91(25) n'y était toutefois pas en jeu : par une loi *ad hoc*, le Parlement de l'Alberta avait plutôt voulu empêcher qu'une secte religieuse, les Huttérites, ne puissent accroître davantage leurs propriétés foncières dans la province. Au nom de la Cour suprême, le juge Martland n'a pas eu à dire si la liberté de religion relevait du fédéral ou des membres de la fédération. Il a directement conclu que la législation albertaine avait essentiellement pour but et objet le contrôle de la propriété terrienne. Même si cette législation pouvait incidemment affecter la liberté de religion, elle relevait donc de la compétence provinciale découlant de l'article 92(13) de l'*A.A.N.B.*²⁰.

L'affaire *Walter* concernait le transfert de la propriété foncière; à l'encontre de la législation provinciale qui y était mise en question, elle n'opposait toutefois pas un titre explicite de compétence fédérale. De ce fait, la solution en fut peut-être facilitée. La tentative, de la part d'une province, d'empêcher l'aliénation des terres de la province aux mains de non-résidents, comprenant les étrangers et des citoyens canadiens, allait en revanche permettre à des opposants d'invoquer l'article 91(25) de l'*A.A.N.B.* Et deux tendances jurisprudentielles allaient alors s'offrir aux tribunaux, l'une découlant de l'arrêt *Bryden*, l'autre de l'arrêt *Cunningham* et de ses suites. L'affaire *Morgan* offrit à la Cour suprême du Canada l'occasion de faire son choix, au printemps 1975.

L'affaire Morgan

Alan Morgan est un citoyen américain. Il réside à New-York. Il veut acquérir, dans l'Île-du-Prince-Édouard, des propriétés foncières d'une superficie totale dépassant la limite maximale imposée par une loi de l'Île-du-Prince-Édouard à quelqu'un de sa situation. Il demande aux tribunaux de déclarer cette législation provinciale inconstitutionnelle et d'émettre un bref de *mandamus* pour forcer le fonctionnaire compétent à enregistrer son titre d'acquisition.

Plus précisément, Morgan s'attaque à la validité de l'article 3 du *Real Property Act* de l'Île-du-Prince-Édouard²¹. Jusqu'en 1972, cette disposition législative limitait la superficie des terres pouvant être acquises par un étranger (un non-canadien) sur la côte et à l'intérieur de l'île, respectivement. En 1972, le Parlement de l'île étendit cette mesure à tous les non-résidents²², tellement la situation était devenue inquiétante: le contrôle de l'île était en voie d'échapper à ses résidents. Morgan fonde son argumentation sur l'article 91(25) de l'*A.A.N.B.*, qui attribue au Parlement fédéral des pouvoirs

19. *Walter v. A.-G. Alta*, (1969) R.C.S. 383.

20. Aux pp. 389 et 392-393.

21. R.S.P.E.I. 1951, c. 138.

22. S.P.E.I. 1972, c. 40, art. 1.

exclusifs en ce qui regarde la naturalisation et les aubains. Il prétend : a) que la loi de l'Île-du-Prince-Édouard vise les étrangers et b) qu'elle établit une distinction entre les citoyens canadiens qui résident dans l'île et ceux qui n'y résident pas, ce que seul le Parlement fédéral pourrait faire.

La Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard (*in banco*) a jugé l'affaire d'une façon technique, centrée sur le seul cas particulier de Morgan et sur le premier des deux arguments avancés par celui-ci²³. Le juge Trainor, au nom de la Cour, a considéré que la disposition législative incriminée n'était pas vraiment une disposition ayant pour objet les étrangers. Comme celle-ci visait tous les non-résidents, ce n'était qu'incidemment qu'elle touchait les étrangers. Elle relevait donc de l'article 92(13) de l'*A.A.N.B.*, qui donne compétence aux provinces en ce qui regarde la propriété et les droits civils²⁴. Partant, le statut d'étranger ne pouvait évidemment fournir à Morgan une immunité à l'encontre de dispositions législatives provinciales par ailleurs applicables à des citoyens nés canadiens²⁵ : l'étranger ne peut avoir plus de droits que le citoyen canadien dans l'Île-du-Prince-Édouard.

Les neuf juges de la Cour suprême du Canada ont également rendu une décision unanime, dont les motifs ont été exposés au nom de la Cour par le juge en chef Laskin²⁶. Ce dernier a toutefois abordé la question de façon moins technique. Partant du fait que la législation en cause visait tous les non-résidents, il s'est vu autorisé à se concentrer sur le second argument de l'appelant et à se demander, par conséquent, si une distinction pouvait être ainsi faite par un parlement provincial entre les résidents et les non-résidents d'une province, que ceux-ci soient citoyens canadiens ou étrangers²⁷. De ce fait, la Cour suprême s'est trouvée à se prononcer d'une façon générale sur la constitutionnalité d'une telle législation provinciale plutôt qu'à statuer sur le seul cas d'un étranger comme l'appelant Morgan.

Le juge Laskin a d'abord établi que même si l'*A.A.N.B.* ne mentionnait pas expressément la citoyenneté, il appartenait au Parlement fédéral seul de définir celle-ci et de poser les conditions de son acquisition et de sa perte. Cette compétence découle implicitement du paragraphe introductif ou du paragraphe 25 de l'article 91 de l'*A.A.N.B.*²⁸. Les questions à se poser étaient donc : a) de savoir jusqu'à quel point la citoyenneté canadienne dont jouit une personne, par naissance ou naturalisation, a en elle-même pour effet de limiter la compétence provinciale et b) de savoir jusqu'à quel point le Parlement fédéral peut assortir la citoyenneté d'attributs capables de résister à l'action législative des provinces.

23. (1974) 42 D.L.R. (3d) 603.

24. Aux pp. 610-611 : contrairement à ce qu'il en était avant 1972. Selon la Cour, la disposition d'avant 1972, qui ne visait que les étrangers, aurait été inconstitutionnelle. Cet argument de la Cour de l'Île-du-Prince-Édouard est celui qu'avait avancé en premier lieu le Conseil privé dans l'affaire *Cunningham*, sans apporter toutefois autant de précision (*Supra*, note 10).

25. Aux pp. 611-612.

26. *Supra*, note 2.

27. À la p. 5 des notes du juge Laskin.

28. À la p. 6.

La Cour suprême, par la bouche du juge en chef Laskin, n'a répondu explicitement qu'à la première de ces deux questions. Elle a dégagé de façon claire le critère applicable: il s'agit de voir si une loi provinciale donnée n'a pas pour objet véritable d'affecter la capacité générale des étrangers ou des citoyens naturalisés, par exemple, ou encore de faire des distinctions si importantes à l'intérieur de ces catégories de personnes que l'effet produit serait en fait le même²⁹. Le résultat positif de ce test aurait pour effet d'entraîner l'inconstitutionnalité de la loi provinciale impliquée. Pour mieux faire comprendre ce critère, le juge Laskin a usé d'une comparaison ayant une portée restrictive. Il a en effet comparé la situation de l'étranger ou du naturalisé, par exemple, à celle des compagnies fédérales auxquelles s'appliquent les lois provinciales qui ne les empêchent pas d'exister et de vivre³⁰. Seules les lois provinciales qui empêcheraient le citoyen canadien ou l'étranger d'entrer et de vivre dans une province pourraient donc être considérées comme étant en elles-mêmes un empiètement illégal sur les compétences fédérales. Pour parvenir à cette règle, le juge Laskin avait dû interpréter l'*obiter dictum* énoncé par le juge Rand dans l'arrêt *Winner*³¹ à l'aide de l'arrêt *Cunningham*³². Ce dernier avait eu pour effet, selon lui, de réduire sensiblement la portée de l'arrêt *Bryden*³³.

Dans les circonstances de l'affaire *Morgan*, le juge Laskin a d'abord considéré qu'il était aussi légitime pour une province de se préoccuper de l'appropriation du territoire de la province par des absents que par des groupes communautaires³⁴. Le rapprochement lui était évidemment suggéré par l'arrêt *Walter*³⁵. Considérant d'autre part que la loi incriminée n'était pas de nature à empêcher une personne ne résidant pas dans l'Île-du-Prince-Édouard d'y entrer et d'y établir sa résidence, il en a affirmé la pleine validité, en termes généraux, et non pas seulement quant à l'étranger Morgan.

Pour ce qui est de la seconde question, celle relative au pouvoir fédéral d'assortir la citoyenneté d'attributs capables de résister à des entreprises législatives provinciales qui autrement seraient constitutionnelles, le juge Laskin y répond tacitement. Pour donner plus de poids à ses prétentions, Morgan avait prétendu que, dans le cas des étrangers tout au moins, la législation provinciale en cause était incompatible avec la *Loi sur la citoyenneté*³⁶. S'en référer ainsi à une loi fédérale, comme critère suffisant de la constitutionnalité de l'action législative provinciale, c'était prétendre implicitement que toute loi provinciale affectant les étrangers devait être considérée comme un empiètement tolérable dans la mesure seulement où le

29. À la p. 16.

30. *Idem*.

31. *Supra*, note 17.

32. *Supra*, note 9.

33. Aux pp. 11 à 15; *supra*, note 6.

34. Aux pp. 8-9.

35. *Supra*, note 19.

36. S.R.C. 1970, c. C-19, art. 22 et 24.

champ se trouverait inoccupé par quelque législation fédérale. Le juge Laskin a rejeté cette argumentation sans qu'il n'eût à examiner la compatibilité de la loi de l'Île-du-Prince-Édouard avec la *Loi sur la citoyenneté*. Il a plutôt répondu à l'argument en ne donnant qu'une interprétation négative du pouvoir fédéral : ce pouvoir, tel qu'il est exercé dans la *Loi sur la citoyenneté* ou tel qu'il pourrait être exercé, ne peut avoir pour effet d'immuniser l'étranger, le naturalisé ou le citoyen né canadien à l'encontre des lois provinciales par ailleurs constitutionnelles, simplement parce que celles-ci affectent l'une ou l'autre de ces catégories de personnes ou parce qu'elles les affectent toutes³⁷. La Cour suprême admet donc, tacitement, que 91(25) ne donne pas au fédéral un pouvoir prépondérant illimité. Or étant donné sa nature, il semble bien essentiel de considérer ainsi que ce titre de compétence fédérale comporte ses propres limites. Sans quoi le fédéral, à la limite, aurait pu par son entremise en venir à occuper l'intégralité de la compétence étatique. Quant à savoir quelles seraient en la matière les limites de la prépondérance fédérale, le juge Laskin surprend lorsqu'il donne à entendre, implicitement encore, qu'une telle prépondérance n'existerait pas du tout : suivant sa façon de raisonner, la compétence fédérale aurait apparemment pour limites strictes les lois provinciales n'ayant pas pour effet d'empêcher les étrangers ou les citoyens d'entrer et de vivre dans une province³⁸. C'est la raison pour laquelle il n'a pas eu à confronter la *Loi sur la citoyenneté* et la législation provinciale en cause.

Conclusion

Le jugement rendu par la Cour suprême dans l'affaire *Morgan* inspire un fort sentiment de soulagement. Jusque-là, il était encore possible, et même légitime, de penser que les membres de la fédération canadienne étaient dans une incapacité constitutionnelle quasi totale de freiner l'aliénation de leur territoire en des mains étrangères. Cette situation qui ne pouvait qu'accroître la vulnérabilité de collectivités provinciales déjà fragiles, était susceptible d'atteindre le Québec autant que l'Île-du-Prince-Édouard, bien que pour des raisons différentes. Or il est encore moins satisfaisant qu'une telle atteinte aux libertés collectives découle virtuellement des règles d'un régime fédératif plutôt que des principes d'une législation visant à protéger les libertés individuelles.

Le seul moyen d'action jusque-là reconnu aux provinces en la matière découlait de l'article 92(5) de l'*A.A.N.B.* et n'avait pour objet que les terres appartenant aux gouvernements provinciaux. Même si, dans le cas du Québec en particulier, un tel titre de compétence est loin d'être négligeable comme moyen de limiter l'aliénation du territoire provincial, il n'est quand même pas suffisant pour empêcher cette aliénation.

37. À la p. 16 des notes du juge Laskin.

38. *Idem.*

En écartant les thèses les plus négatives³⁹, la Cour suprême a reconnu aux membres de la fédération d'autres moyens d'action. Essentiellement, elle a admis que le titre général des provinces sur la propriété et les droits civils (art. 92(13)) permettait à celles-ci d'étendre aux propriétés privées les limites dont elles entendaient assortir l'aliénation des terres à des intérêts extérieurs. Ce pouvoir n'aurait en lui-même pour frontière que le droit du citoyen canadien et de l'étranger d'entrer et de vivre dans une province, ce qui apparaît une limite normale en contexte fédératif.

D'autre part, le fédéral ne pourrait, en exerçant la compétence que lui donne 91(25), en arriver à immuniser ces catégories de personnes contre les réglementations provinciales. Étant donné la nature de cette compétence fédérale, cette conclusion apparaît également rationnelle.

Enfin, et ceci est davantage étonnant, bien que moins sûr, le Parlement fédéral ne pourrait semble-t-il déborder cet objectif du droit des personnes d'entrer et de vivre dans les différentes provinces qu'en l'absence de législation provinciale. Non seulement la prépondérance fédérale ne serait pas ici illimitée mais encore n'existerait-elle pas du tout : existerait plutôt en cette matière, exceptionnellement, vu le caractère indéfiniment extensif de la compétence fédérale en jeu, une prépondérance provinciale fondant, à l'encontre de 91(25), la constitutionnalité de toute disposition législative provinciale n'ayant pas pour effet d'empêcher un citoyen ou un étranger d'entrer ou de vivre dans une province. Le juge en chef Laskin, au nom de la Cour suprême du Canada, reconnaîtrait implicitement que les membres de la fédération pourraient parfois empiéter sur des domaines fédéraux, d'une façon prépondérante. Cette tendance n'a évidemment rien pour nous déplaire.

Cette reconnaissance du pouvoir provincial de contrôler l'aliénation foncière en mains étrangères n'est toutefois pas totale. Elle est la condition essentielle de la protection minimale dont peut avoir besoin une collectivité provinciale, mais elle n'en est pas la garantie. Celle-ci soulèverait plusieurs autres difficultés, plus ou moins laissées dans l'ombre par l'arrêt *Morgan* :

1. Une réglementation provinciale en la matière ne pourrait pas viser que les étrangers. C'est là l'opinion exprimée par la Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard⁴⁰, et suggérée, bien que moins directement, par la Cour suprême du pays⁴¹. La législation provinciale viserait alors directement un domaine de compétence exclusif au fédéral. Il faudrait donc s'assurer à cet égard de la qualité constitutionnelle de l'articulation d'une loi provinciale.
2. Les motifs essentiels de l'arrêt *Morgan* donnent à penser qu'une législation provinciale ne pourrait que difficilement être complètement

39. Voir E. J. ARNETT, « Canadian Regulation of Foreign Investment : The Legal Parameters », (1972) 50 *R. du B. Can.* 213, à la p. 247. Voir, par contre, J. SPENCER, « The Alien Landowner in Canada », (1973) 51 *R. du B. Can.* 389, aux pp. 405 et 407.

40. *Loc. cit. supra*, note 23.

41. À la p. 10 des notes du juge Laskin.

prohibitive. En tout cas, il faudrait s'assurer qu'un étranger ou un citoyen canadien ne résidant pas dans la province ne pourrait pas, de ce fait, se trouver directement ou indirectement empêché de vivre dans la province.

3. Plusieurs titres de compétence fédérale, autres que celui découlant de 91(25), sont également de nature à miner l'efficacité d'une action provinciale en la matière. Les compagnies fédérales, par exemple, ne pourraient pas toujours être empêchées d'acquérir du terrain dans une province. Certainement pas, en tout cas, si cette propriété apparaissait nécessaire à l'accomplissement des objets de son incorporation. Les militaires et les fonctionnaires fédéraux, œuvrant ou non dans une province, pourraient-ils pour leur part être considérés comme ne résidant pas dans cette province?
4. Parmi ces titres de compétence fédérale, celui ayant pour objet la propriété publique fédérale (art. 91(1A)) a une importance toute particulière. Il permet au fédéral de dépenser son argent pour acquérir de gré à gré des propriétés foncières et revendre ensuite ces propriétés. Or il est établi que les lois provinciales ne s'appliquent pas à ces propriétés. C'est dire qu'une législation provinciale visant à restreindre ou empêcher que la propriété du sol ne passe à des intérêts extérieurs à la province ne pourrait s'appliquer au gouvernement fédéral acheteur ni au gouvernement fédéral vendeur. Et cette immunité fédérale se trouve agrandie du fait que le fédéral a aussi, à titre d'accessoire de ses différents titres de compétence, le pouvoir d'acquérir des terres par expropriation.
5. Le pouvoir qu'a le fédéral de régler le commerce international et interprovincial (art. 91(2)) est également susceptible de limiter sérieusement les pouvoirs des provinces en la matière.
6. Enfin, encore faut-il que les autorités provinciales aient la volonté d'utiliser les pouvoirs que la Cour suprême vient de leur reconnaître, et de les utiliser d'une façon qui vise vraiment à éliminer les échappatoires. Ce qui présuppose l'énoncé préalable de quelques principes directeurs d'une politique d'utilisation des terres.