

LA CITOYENNETÉ CANADIENNE ET SES EFFETS JURIDIQUES*

par Stanislas SLOSAR**

SOMMAIRE

REMARQUES PRÉLIMINAIRES: DÉFINITION ET EFFETS GÉNÉRAUX DE LA CITOYENNETÉ	159
1. Définition	159
2. Effets juridiques généraux sur le plan national	161
3. Effets juridiques généraux sur le plan international	163
PREMIÈRE PARTIE: NOTION DE CITOYENNETÉ CANADIENNE: DOMAINE DE LA COMPÉTENCE FÉDÉRALE	167
1. Acquisition de la citoyenneté canadienne par les personnes physiques	169
2. Acquisition de la nationalité par les personnes morales	176
3. Perte de la citoyenneté canadienne	180

* Une version abrégée de cet article sera publiée sous forme de chapitre d'un manuel de droit constitutionnel à paraître par les soins de la Faculté de droit de l'Université de Montréal. L'auteur tient à remercier le professeur François Chevrette, responsable de cette publication, d'avoir bien voulu autoriser la parution de cet article. L'expression d'une sincère reconnaissance est due au professeur Pierre Blache et à Lise Harvey qui n'ont ménagé ni concours, ni encouragements à l'adresse de l'auteur.

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

DEUXIÈME PARTIE: EFFETS JURIDIQUES DE LA POSSESSION DE LA CITOYENNETÉ CANADIENNE: DOMAINE DES COMPÉTENCES PARTAGÉES	182
1. Compétences fédérales en matière d'effets juridiques de la citoyenneté	185
a) Statut fédéral des citoyens et des étrangers	185
b) Exercice de la compétence fédérale à l'égard des citoyens et des étrangers	189
2. Compétences provinciales en matière d'effets juridiques de la citoyenneté canadienne	191
a) Législation provinciale applicable directement aux citoyens et aux étrangers	191
b) Législation provinciale relative à la propriété et aux droits civils affectant les citoyens et les étrangers ..	194
CONCLUSIONS	195

REMARQUES PRÉLIMINAIRES: DÉFINITION ET EFFETS GÉNÉRAUX DE LA CITOYENNETÉ

1. Définition

La citoyenneté, appelée également nationalité, est une notion relativement récente. Elle s'est progressivement substituée à celle de "sujet" d'un souverain territorial, l'accent étant déplacé de l'idée de soumission de l'individu à une autorité suprême préexistante au concept d'une collectivité territoriale dont les membres désignent eux-mêmes les détenteurs du pouvoir. La citoyenneté est donc une des conséquences de l'évolution de l'État de l'autocratie à la démocratie, conséquence qui se place sur le plan des droits de l'individu¹.

Être citoyen d'un État signifie aujourd'hui le rattachement, par un lien juridique, à une collectivité territoriale autonome et la capacité d'avoir tous les droits et toutes les obligations découlant de ce lien en vertu des normes juridiques en vigueur au sein de cette collectivité². La citoyenneté est comparable à la qualité de membre d'une association d'individus dont le statut décrète que seuls ses membres ont, p. ex., le droit de vote lors d'une assemblée générale et le devoir de verser périodiquement des cotisations. Les deux diffèrent toutefois tant à cause du caractère éminemment volontaire d'une association, assez effacé en ce qui concerne l'État, qu'en raison de l'étendue et de la variété bien plus prononcée des droits et des obligations d'un citoyen par rapport à ceux d'un membre d'une association. De surcroît, l'État constitue une forme suprême d'organisation d'une collectivité territoriale qui se superpose et qui domine toutes les autres associations d'individus. Par conséquent, la possession de la qualité de citoyen détermine souvent la capacité — ou son absence — d'acquérir d'autres droits et obligations fondés sur toute autre norme juridique en vigueur.

Poursuivant l'analogie avec une association, celle-ci, autant qu'un État, détermine qui fait partie de cette collectivité et qui peut

1. Cf. description de l'évolution dans C. PARRY, *Nationality and Citizenship Laws of the Commonwealth...*, 1957, v. 1, p. 28 et s.; R.E. Clute, *Nationality and Citizenship*, dans R.R. WILSON (ed.), *The International Law Standard and Commonwealth Developments*, 1966, p. 100 et s.

2. Cf. H. BATIFFOL, P. LAGARDE, *Droit international privé*, 6e éd., 1974, t. 1, p. 66 et s.; cf. A.N. Makarov, Règles générales du droit de la nationalité, (1949) 74 *R.C.A.D.I.* 273-377.

s'y joindre. Bien entendu, une association est soumise sur ce plan au droit en vigueur, alors qu'un État subit seulement des restrictions du fait de l'existence d'autres États dont les législations respectives en matière de citoyenneté ne sauraient être totalement incompatibles, ni dans le sens positif (attribution de la citoyenneté aux personnes qui n'ont pas d'attaches à l'État en question), ni dans le sens négatif (refus de considérer comme citoyens des individus qui possèdent de telles attaches). Sous ces réserves, qui ont pour effet pratique une certaine uniformisation des lois relatives à la citoyenneté, tous les États décident librement au sujet des conditions d'attribution, de possession et de perte de la citoyenneté des personnes physiques et même des personnes morales³. L'octroi de cette qualité se traduit habituellement par la délivrance d'un document qui en fait état et qui en est la preuve.

Bien entendu, la qualité de citoyen n'est qu'un reflet juridique et formalisé du rattachement de fait d'une personne à un État. Ce rattachement peut prendre la forme d'un lieu de séjour ayant une certaine permanence, d'un centre d'activités personnelles et professionnelles usuelles ou d'un sentiment d'appartenance ou d'assimilation culturelle à un groupe social qui vit de façon stable sur le territoire d'une collectivité donnée⁴. Jadis, ces facteurs étaient les seuls à établir l'assujettissement de fait au souverain monarchique. De nos jours, ils ont perdu leur valeur absolue, mais ils demeurent en tant que critères qui guident les pouvoirs publics lors des prises de décisions relatives à l'octroi du statut de citoyen. Plus une situation individuelle correspond aux exigences de ces critères, plus le bien-fondé et l'effectivité d'un octroi de la citoyenneté sont apparents. Dans le cas contraire, on aboutit à des citoyennetés de complaisance ou abusives qui ne reflètent pas l'état des faits et qui sont susceptibles d'engendrer des injustices et des litiges internationaux. La notion juridique de citoyenneté a donc la vocation de traduire et de sanctionner la réalité d'intégration sociale d'une personne au sein d'une collectivité territoriale étatique.

3. *Décrets de nationalité à Tunis et au Maroc*, C.P.J.I., Op. cons., Sér. B, No 4, 1923, Rec. p. 23; dans le même sens: arts 1 et 2, *Convention concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité* (La Haye, le 12 avril 1930), 179 R.T.S.N. 89; ratifiée par le Canada: 1937 R.T.C. No. 7.

4. Ces questions furent examinées dans l'affaire *Nottebohm (Lichtenstein c. Guatemala)* C.I.J. 1955, Rec. p. 4 et s.; cf. G. Perrin, *Les conditions de validité de la nationalité en droit international public*, dans *Recueil d'études en l'hommage à Paul Guggenheim*, 1968, p. 853 et s.

2. Effets juridiques généraux sur le plan national

La conséquence principale de la possession de la citoyenneté est la soumission du titulaire, personne physique ou morale, à un ordre juridique étatique dont procède la citoyenneté ainsi acquise. Le droit de l'État de citoyenneté détermine donc la position juridique du citoyen. À titre d'exemple, ses capacités juridiques, ses obligations fiscales et militaires, ses facultés dans le domaine politique sont régies par ce droit⁵. Cet aspect est encore plus prononcé dans le cas des personnes morales pour lesquelles le droit national prescrit le mode de constitution, les attributions, le régime des relations de travail, etc.

Certes, comme l'enseigne le droit international privé, la citoyenneté n'est pas le seul lien de rattachement d'une personne à un ordre juridique. Un séjour prolongé hors des frontières, l'accomplissement d'un acte juridique à l'étranger ou la localisation de biens dans un autre ordre juridique sont tous susceptibles d'entraîner l'application d'un droit étranger. Il n'en demeure pas moins vrai que le statut de citoyen constitue un facteur de soumission d'une personne au droit de son État, en particulier au droit qui fait partie de l'ordre public. On s'en rend facilement compte lors de déplacements hors des frontières: le statut juridique d'une personne physique ou morale, tel qu'arrêté par le droit de l'État d'origine, est emporté par le titulaire et accepté à l'étranger, hormis le cas d'incompatibilité avec l'ordre juridique local⁶. Du même coup, un citoyen à l'étranger demeure sous l'obligation d'obéir à son droit

5. Dans plusieurs États la citoyenneté est le seul lien de rattachement. Cependant, en ce qui concerne les capacités juridiques relevant du droit privé, le domicile constitue souvent le critère qui indique le droit applicable. Tel est notamment le cas de toutes les provinces du Canada (cf. J.G. CASTEL, *Canadian Conflict of Laws*, 1975, vol. 1, p. 100 et s.), y compris le Québec (arts 6, 17 et 79-81 *C. civ.*) qui emprunte la solution de *common law*. Le fait que la notion moderne de citoyenneté était inconnue de *common law*, le caractère d'un pays d'immigration que le Canada a toujours eu et qui s'accommoderait mal de l'importance attachée aux nationalités des États que l'on abandonnait, le partage des compétences législatives entre les autorités fédérales et provinciales en vertu duquel ces dernières régissent la majeure partie des matières relevant du droit privé, sans qu'il existe une "citoyenneté provinciale" — sont à l'origine de l'adoption de cette solution.

6. *C.P.R. v. Western Union Telegraph Co.*, (1890) 17 S.C.R. 151; cf. J.F.G. Baxter, *The recognition of foreign corporations*, (1962) 40 *Rev. du bar. can.* 165; cf. art. 15 (2) de la *Loi sur les sociétés commerciales canadiennes*, S.C. 1974-75, c. 22 et art. 1 de la *Loi des pouvoirs spéciaux des corporations*, L.R.Q. 1977, c. P-16 qui autorisent ces personnes morales à agir avec effet juridique au-delà des juridictions des deux législateurs.

national⁷, à l'exception des dispositions dont la portée est clairement limitée au territoire de l'État d'origine⁸.

La soumission à un ordre juridique étatique en raison de la citoyenneté signifie, à son tour, qu'un citoyen a vocation à se prévaloir de tous les droits que la législation en vigueur lui reconnaît dans les circonstances données et à assumer toutes les obligations qui lui sont imposées de la même manière. Cette vocation à la plénitude des droits et obligations se traduit dans l'égalité devant la loi de tous les citoyens⁹. En d'autres termes, toutes les personnes, de par leur qualité de citoyens, ont potentiellement les mêmes facultés et peuvent subir les mêmes contraintes. Les disparités des traitements qui leur seront effectivement réservés ne dépendront plus que de différences tenant à leurs autres qualités personnelles, à leurs conduites respectives et à des circonstances particulières et individuelles dans lesquelles elles peuvent se trouver. Cette égalité en droit est aujourd'hui inhérente à la notion de citoyen, autant que la différenciation entre sujets d'un monarque était naguère très prononcée.

La meilleure façon d'illustrer l'égalité des citoyens est probablement la comparaison de leur statut avec celui des étrangers, c'est-à-dire toutes les personnes qui n'ont pas la qualité de citoyens d'un État donné. L'on sait déjà qu'une personne qui se trouve dans un ordre juridique étranger doit s'y conformer. Cette situation résulte de la compétence territoriale exclusive mais elle n'exempte pas l'étranger, on le sait également, de l'obéissance au droit de son État d'origine. Or, la soumission à l'ordre juridique d'un autre État ne signifie point que l'étranger acquiert par ce fait même un statut égal à celui d'un citoyen. Au contraire, malgré une évolution importante depuis quelques décennies, la somme des droits et obligations propres aux étrangers est toujours inférieure à

7. Cf. par exemple: application du droit du Canada au navire canadien où qu'il se trouve: art. 181 (1) et 274 de la *Loi de la marine marchande*, S.R.C. 1970, c. S-9.

8. Cf. art. 5 (2) *C. crim.*

9. Art. 5 (5) de la *Loi sur la citoyenneté*, S.C. 1974-75-76, c. 108. L'examen de cette notion, telle que définie de façon controversée par la Cour suprême dans les arrêts relatifs à la Déclaration canadienne des droits (S.C. 1960, c. 44) ne fait pas l'objet de cette étude; cf. B. Grenier, *L'égalité selon la Déclaration canadienne et la Charte québécoise*, (1977) 18 *Cah. de dr.* 627; D. Bourqué, *L'égalité selon la Cour suprême*, (1977) *Cah. de dr.* 691; W.S. Tarnopolsky, *A New Bill of Rights on the Interpretation of the Present one by the Supreme Court of Canada*, (1978) *L.S.U.C.* 161.

celle des citoyens¹⁰. Même les législations les plus libérales leur refusent habituellement le droit de vote lors des élections parlementaires, les déclarent inéligibles aux postes électifs et soumettent leur entrée sur les territoires de leurs États à la discrétion de l'administration locale.

3. Effets juridiques sur le plan international¹¹

Un lien de rattachement à un ordre juridique étatique sous forme de statut de citoyen a également des conséquences sur le plan des relations entre États. Un certain nombre d'accords internationaux portent sur les droits et obligations des citoyens des États contractants¹². Certains concernent le statut des citoyens et de leurs biens à l'étranger, p. ex.: la possibilité de pêcher dans les eaux étrangères¹³, la protection de la propriété (des brevets, marques de commerce) sur le territoire d'un État étranger¹⁴, etc. De la même manière que la qualité de citoyen permet d'acquérir les droits et obligations découlant du droit national, elle est une condition indispensable à ce qu'une personne puisse bénéficier du droit international créé par l'État dont elle est citoyen¹⁵. Dans des cas où

10. Une compilation préparée par le Secrétariat d'État en février 1979 et intitulée "La citoyenneté et la loi" énumère environ 90 lois fédérales et 500 lois provinciales dont les dispositions confèrent des droits sous condition de possession de la citoyenneté canadienne ou du statut de sujet britannique. Selon les calculs de l'auteur, le nombre de ces lois s'élève à 86 au Canada, à 90 en Ontario et à 43 au Québec. Ces chiffres ne sont qu'approximatifs parce qu'un nombre considérable de lois non compatibles exige la prestation d'un serment d'allégeance qui, en raison de sa teneur, n'est accessible qu'aux citoyens canadiens ou aux sujets britanniques. Au sujet d'un calcul semblable effectué à l'égard des seules lois d'application générale; cf. E.J. Arnett, *Which Investors are Foreign?*, (1977) 55 *Rev. du bar. can.* 231 et s.

11. H.F. VAN PANHUYS, *The Role of Nationality in International Law*, 1959; A. BARYACOV, *Dual nationality*, 1961; C. JOSEPH, *Nationality and Diplomatic Protection, the Commonwealth of Nations*, 1969.

12. Ce sont des accords relatifs aux droits de l'homme, cf. *infra* à propos des effets juridiques de la possession de la citoyenneté canadienne.

13. Cf. G.A. Léger, *Les accords bilatéraux régissant la pêche étrangère dans les eaux canadiennes*, (1978) 16 *A.C.D.I.* 116; *Accord entre le Canada et la Norvège sur leurs relations de pêche*, (1976) R.T.C. No 4.

14. P. ex.: *Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle*, 1883 (révisée), 21 U.S.T. 1583; cf. B.C. McDonald, *Intellectual property*, (1974) 15 *Can. Pat. Rep.* (2nd) 174; *Albany Packing Co. v. Registrar of Trade Marks*, (1940) Ex. C.R. 256.

15. Cf. art. 4 (1), *Loi sur le droit d'auteur*, S.R.C. 1970, c. C-30 am.; cf. *Traité entre le Canada et les États-Unis sur l'exécution des sentences pénales*, art. IIa; (1978)

les droits ainsi acquis seraient méconnus ou simplement menacés à l'étranger, les États peuvent prendre fait et cause pour leurs citoyens et faire des représentations dans ce sens auprès des autorités responsables. Parfois même ils se substituent, comme parties à un litige, à leurs citoyens et règlent les questions litigieuses directement entre gouvernements ou par recours à un tribunal international¹⁶. Cette façon de procéder constitue l'exercice de la "protection diplomatique", mais son usage par un État, tout comme celui de simples représentations, ne peut avoir lieu qu'au bénéfice de ses citoyens¹⁷. La citoyenneté est donc le fondement de la compétence de l'État pour agir dans l'intérêt d'une personne physique ou morale sur le plan international et elle constitue, en même temps, la seule justification qui permet à une telle personne de solliciter le concours de l'État.

La citoyenneté est également susceptible d'avoir des effets sur le plan international à la suite de conflits entre lois nationales. Ces conflits — positifs ou négatifs — sont à l'heure actuelle d'autant plus fréquents que la mobilité croissante des personnes physiques et morales à travers les frontières ne s'est pas accompagnée d'un effort notable en vue d'un rajustement des lois nationales au moyen de conventions internationales.

Un conflit positif entre lois nationales peut surgir à l'origine (naissance, création) d'une personne ou plus tard, en raison de sa conduite. L'acquisition de la citoyenneté à l'origine obéit, en effet, à deux principes différents, utilisés parfois à titre exclusif. En vertu du premier, le lien d'origine (*ius soli*) est décisif; il aboutit à l'octroi de la citoyenneté à la suite d'une naissance, de la constitution d'une compagnie ou de l'enregistrement d'un navire sur le territoire d'État, conformément à la loi. Ce principe est relativement simple et il pourrait être compatible avec le concept de citoyenneté en tant que lien de rattachement réel à un ordre juridique. Cependant,

R.T.C. No. 12 et la Loi sur la mise en oeuvre des traités sur le transfèrement des personnes reconnues coupables d'infractions criminelles (projet C-21, adopté le 17 mars 1978, sanctionné le 23 mars 1978) art. 2 (définition d'un "délinquant canadien" et d'un "délinquant étranger").

16. Cf. une présentation détaillée dans I. BROWNLIE, *Principles of International Law*, 2nd ed., 1973, p. 467; A. FABRE, *Principes du droit des gens*, 1974, p. 656 et s.

17. Cf. au sujet des personnes morales: aff. *Barcelona Traction, Light and Power* (Belgique c. Espagne, deuxième phase), C.I.J., 1970, Rec. p. 4; au sujet des personnes physiques: aff. *Concessions de Mavrommatis en Palestine* (juridiction), C.P.J.I. 1924, Sér. A No 2; dans l'affaire *Nottebohm*, (note 4, *supra*) la Cour n'a pas accepté l'exercice de la protection diplomatique par un État en raison du manque de liens effectifs entre cet État et son citoyen.

l'utilisation parallèle d'un deuxième principe complique les choses parce que ce dernier fait acquérir la citoyenneté des créateurs ou dirigeants (*ius sanguinis*). Le conflit positif entre lois est donc net: un enfant né au Canada d'un couple de citoyens français sera à la fois citoyen français et citoyen canadien; une compagnie constituée en vertu de la loi du Canada qui localise toutes ses activités en France d'où elle est effectivement dirigée sera considérée en même temps comme société canadienne et comme société française¹⁸.

Le choix des critères d'octroi de la citoyenneté dépend étroitement de la situation et des intérêts de chaque État: les États des Amériques qui accueillent des immigrants, mais dont les compagnies ont de nombreuses ramifications à l'étranger, favorisent *ius soli*; les États de l'Europe occidentale, aire d'émigration et terre d'accueil des investissements étrangers, préfèrent *ius sanguinis*, bien que *ius soli* soit également utilisé à l'égard des personnes morales. Voulant éviter une rigidité excessive, peu d'États se servent actuellement d'un seul de ces principes: ce faisant, ils multiplient les chances de conflits.

Un conflit positif entre lois nationales peut se produire lors de déplacements prolongés à l'étranger. Un individu qui établit sa résidence à l'étranger, qui épouse une étrangère ou qui est adopté par un étranger acquerra probablement, à terme, une nouvelle citoyenneté, sans nécessairement perdre celle qu'il avait déjà. Une telle double — ou multiple — citoyenneté sera acquise également par une société qui, comme dans l'exemple ci-dessus, après avoir été incorporée dans un État transfère l'essentiel de ses activités sur le territoire d'un autre État.

La possession de plusieurs citoyennetés n'engendre pas nécessairement de difficultés. Elles surviennent cependant quand les droits et obligations assumés en raison de l'assujettissement à deux ordres juridiques étatiques sont contradictoires ou incompatibles. Un particulier peut affronter deux obligations de service militaire ou voir imposer deux fois le même revenu par deux États différents. Une banque peut être contrainte, par un juge, à produire des documents provenant d'une succursale à l'étranger où cette dernière est soumise à l'obligation du secret bancaire en vertu de la loi locale^{18a}. Tous ces cas ne peuvent être réglés que par des accords

18. Cf. *infra* au sujet de la constitution des compagnies; au sujet du siège social comme critère d'octroi de la nationalité; cf. Y. LOUSSOUARN, J.D. BREDIN, *Droit du commerce international*, 1969, p. 261 et s.; H. BATIFFOL, P. LARGARDE, *Droit international privé*, 6e éd., 1974, t. 1, p. 250.

18a. *Frischke v. Royal Bank of Canada*, (1977) 17 O.R. (2nd) 388.

internationaux, dont certains tendent, par ailleurs, à l'élimination du phénomène des nationalités multiples¹⁹.

D'autres occasions de litiges se dessinent dès qu'il existe une possibilité de contester la validité du titre qu'un État fait valoir à l'appui de représentations au sujet d'un de ses citoyens. D'un côté, ces représentations ne sont jamais acceptées si leur bénéficiaire est considéré comme citoyen par les deux États en cause. Les États n'admettent pas que ces "moyens de défense" particuliers et réservés aux étrangers servent également leurs propres nationaux²⁰. De l'autre côté, l'effectivité d'une citoyenneté peut être contestée pour nier à un État le droit de faire des représentations internationales en faveur de ses citoyens. Tel est le cas quand une législation qui s'inspire de *ius sanguinis* maintient ou étend la qualité de citoyen à toutes personnes de descendance donnée, même si cette origine remonte à plusieurs générations et ne correspond à aucune attache réelle à l'État en question²¹. Tel est également le cas des États qui octroient la citoyenneté, soit automatiquement en raison de la présence physique, soit par voie d'une transaction où le versement d'une somme d'argent constitue la seule condition²². Enfin, on n'accepte point de représentations d'un État étranger au sujet de ses citoyens en tant qu'actionnaires, quand l'objet d'une telle intervention est le sort d'une société relevant d'un État tiers, ce dernier étant le seul à pouvoir agir²³. La multiplicité des citoyennetés dans le cadre d'un rapport juridique donné complique donc singulièrement ce dernier et aboutit souvent à des difficultés prononcées lors du règlement d'un litige éventuel.

Un conflit négatif des lois nationales relatives à la citoyenneté n'affecte en pratique que des personnes physiques. Il a lieu si aucune loi de cette nature n'est susceptible de conférer à un individu la qualité de citoyen d'un État. Dans le passé, il arrivait qu'un enfant de parents citoyens d'un État adhérent strictement à *ius soli* naisse sur le territoire d'un autre État appliquant rigoureusement le principe *ius sanguinis*. Il en résultait l'absence de toute citoyenneté,

19. Convention européenne sur la réduction des cas de nationalité multiple, le 6 mai 1963, (1968) 63 Rev. crit. dr. int. privé 535; Convention sur la reconnaissance mutuelle des sociétés, le 29 février 1968, (1968) Rev. trim. dr. europ. 401.

20. Aff. *Mergé* (États-Unis c. République d'Italie), 1955, 14 R.S.A. 236.

21. *United States ex. rel. Schwarzkopf v. Uhl*, 137, F. 2d 898 (2nd Cir. 1943).

22. Cf. aff. *Nottebohm*, supra, note 4.

23. Cf. aff. *Barcelona Traction*, supra, note 5.

appelée apatridie²⁴. Aujourd'hui, les apatrides sont en majorité des personnes bannies et privées de leur citoyenneté par mesure d'autorité ou des personnes déplacées par suite de changements territoriaux qui ont le même effet. Aucune d'elles n'est en mesure d'acquérir une autre nationalité avant l'écoulement d'un certain laps de temps. La position d'un apatride est doublement dramatique: il ne peut faire valoir de droit d'accès sur le territoire d'aucun État et est habituellement dépourvu de toute pièce d'identité. Même s'il trouve tout de même une terre d'accueil, il est exclu qu'il puisse compter sur le concours d'un État sur le plan international. Un apatride se trouve donc partiellement dans un vide juridique jusqu'au moment où l'acquisition d'une nouvelle citoyenneté est réalisable.

La citoyenneté est un concept relevant du droit national de chaque État. Elle produit cependant de nombreux effets juridiques tant sur le plan du droit international que dans le droit interne des États étrangers. Ce facteur n'est négligé par aucun législateur national. L'esquisse précédente des effets nationaux et internationaux de la citoyenneté devrait permettre de mieux saisir certains traits propres de la citoyenneté canadienne.

PREMIÈRE PARTIE: NOTION DE CITOYENNETÉ CANADIENNE: DOMAINE DE LA COMPÉTENCE FÉDÉRALE

La notion de citoyenneté dans le droit canadien est bien postérieure à l'A.A.N.B. de 1867. Le statut de "sujet britannique" en tenait lieu dans tout l'Empire. Ce concept, issu de *common law*, désignait tout résident légal d'une partie de l'Empire britannique et l'investissait de droits de nature publique²⁵. À titre exclusif, ou parallèlement aux citoyennetés des Dominions, il a survécu

24. Cf. P. WEIS, *Nationality and Statelessness in International Law*, 1956; A.P. MUHTARIKA, *The Regulation of Statelessness under International and National Law*, 1977; cf. *Re Hanna*, (1957) 8 D.L.R. (2d) 566 (B.C.S.Ct.).

25. À l'exception toutefois du droit d'entrée et de résidence au Royaume-Uni; cf. C. JOSEPH, *Nationality and Diplomatic Protection... op. cit.*, p. 130 et s.; C. PARRY, *Nationality and Citizenship... op. cit.*, v. 1, p. 4 et s.; cf. *supra*, note 5 à propos de l'importance du domicile en tant que facteur attributif des droits de nature privée; cf. R.R. Wilson, R.E. Clute, *Commonwealth Citizenship and Common Status*, (1963) 57 *A.J.I.L.* 566.

longtemps après la deuxième guerre mondiale²⁶. Par ailleurs, depuis les temps coloniaux, les diverses parties de l'Empire établissaient leurs propres régimes d'accueil des étrangers, ce qui explique la teneur de l'article 91 (25) A.A.N.B.: "naturalisation et aubains" (octroi d'un statut national aux étrangers et étrangers eux-mêmes, respectivement)²⁷. Au fur et à mesure de leur émancipation, les anciennes colonies se dotaient de leurs propres régimes de citoyenneté, d'abord parallèles, ensuite complètement séparés du statut de sujet britannique. Dans le cas du Canada, la notion de citoyenneté autonome a vu le jour le 1er janvier 1947²⁸; elle est reprise par la récente *Loi sur la citoyenneté* de façon tout à fait indépendante du statut de sujet britannique qui perd ainsi le lien avec l'ordre juridique du Canada²⁹.

Malgré le libellé de l'article 91 (25) A.A.N.B., devenu manifestement inadapté aux réalités juridiques du Canada d'aujourd'hui, la compétence fédérale en matière de citoyenneté ne semble pas avoir

26. Cf. C. PARRY, *Nationality and Citizenship...*, op. cit., v. 1, p. 69 et s.; C. JOSEPH, *Nationality and Diplomatic protection...* op. cit., p. 80 et s.; J.M. JONES, *British nationality law*, 1956.

27. Cf. R.E. Clute, Nationalisation and Registration, dans R.R. WILSON (ed.) *The International Law Standard and Commonwealth Developments*, 1966, p. 268 et s.; I.L. Head, *The Stranger in our Midst...*, (1964) 2 *A.C.D.I.* 107, 111 et s.

28. La *Loi sur la citoyenneté canadienne*, S.R.C. 1952, c. 33; cf. au sujet de celle-ci et des législations antérieures au même sujet, cf. J.G. CASTEL, *International law*, 1976, pp. 431-460; G.T. Tamaki, *The Canadian Citizenship Act, 1946*, (1947) 7 *Univ. Tor. L.J.* 68; G.T. Chapman, *Canadian Citizenship*, (1963) 35 *Man. Bar. News* 39; A. Morel, *Nationalité et immigration au Canada*, (1971) 25 *Rev. jur. et pol. Indépendance et Coopération* 615; C. PARRY, *Nationality and Citizenship Laws of the Commonwealth...*, 1957, vol. 1, p. 431-521; H. BRUN, G. TREMBLAY, *Droit public fondamental*, 1972, p. 68 et s.

29. S.C. 1974-75-76, c. 108; en vigueur le 15 février 1977, (citée ci-après LC); voir également *Règlement sur la citoyenneté*, C.R.C., c. 400; cf. S.A. WILLIAMS, A.L. de MESTRAL, *An introduction to international law...*, 1979, p. 182 et s. L'art. 31 (2) de cette loi distingue les citoyens canadiens, notion qui n'est pas définie, des "citoyens de Commonwealth", c'est-à-dire des nationaux des États qui font partie de ce groupement. Toutes les mentions de "sujet britannique", encore nombreuses dans les lois fédérales et provinciales, désignent désormais les citoyens canadiens ou ceux du Commonwealth selon "l'esprit de cette loi" (art. 31 (2) LC), ce qui peut s'avérer imprécis. Les commentaires contenus dans *La citoyenneté et la loi* (p. 5-7) du Secrétariat d'État confirment l'impression que les citoyens canadiens, à coup sûr, ceux qui ont acquis cette qualité après le 15 février 1977, n'ont plus le statut de sujets britanniques. *La Loi sur la citoyenneté* ne réserve plus aucun privilège aux citoyens de Commonwealth, ni aux sujets britanniques bien entendu. Ces deux catégories peuvent demeurer favorisées en ce qui concerne l'accès aux fonctions qui appellent la prestation d'un serment, si ce dernier fait référence à l'allégeance au monarque britannique.

été contestée dans son principe³⁰. Les autorités fédérales possèdent une compétence exclusive et expresse en ce qui concerne l'octroi de la citoyenneté aux étrangers et le statut de ces derniers. L'acquisition de la citoyenneté canadienne par voie autre que la naturalisation ne saurait, par ailleurs, relever des provinces parce qu'il ne s'agit pas d'une matière "de nature purement locale ou privée dans une province" (art. 92 (16) A.A.N.B.)³¹. Un certain flottement n'existe donc qu'en ce qui a trait au fondement constitutionnel de cette dernière partie de la compétence fédérale: les uns invoquent aussi bien la clause introductive de l'article 91 ("paix, ordre et bon gouvernement") que l'article 91 (25) A.A.N.B.³². D'autres préfèrent y voir une compétence implicite (ancillaire), dérivée de cette dernière disposition³³, en partant du principe que la compétence en matière de citoyenneté est nécessaire afin de pouvoir régir les modes de son acquisition et de sa perte. Cette divergence est susceptible d'avoir des suites quant à l'étendue et à l'impact possible de la législation fédérale en matière de citoyenneté sur les pouvoirs provinciaux à l'égard de la "propriété et droits civils" (art. 92 (13) A.A.N.B.) (cf. *infra, IIe partie*)³⁴.

1. Acquisition de la citoyenneté canadienne par les personnes physiques

La loi sur la citoyenneté règle d'abord le cas des personnes qui possèdent ce statut au moment de son entrée en vigueur ou qui y avaient droit en vertu de la loi antérieure. Elle n'y apporte aucune modification et confirme les droits acquis (art. 3 (1) d et e LC)³⁵.

30. Le Canada ressemble à cet égard à la plupart des États fédéraux, à l'exception de la Suisse; cf. art. 3 et 85 de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 (texte dans: M. DUVERGER, *Constitutions et documents politiques*, 1968, p. 432); cf. également R.R. BOWIE et C.J. FRIEDRICH, *Études sur le fédéralisme*, 1962, t. 2, p. 372.

31. Cf. p. ex.: D. Gibson, *Measuring National Dimensions*, (1976) 7 *Man. L.J.* 15.

32. Juge Rand dans *Winner v. S.M.T. (Eastern Ltd.)*, (1951) S.C.R. 887, 919; juge Laskin dans *R.A. Morgan et A.M. Jacobson et le procureur gén. de l'I.P.E. et L. Blaquièrre*, (1976) 2 R.C.S. 349, 355-356; H. BRUN, G. TREMBLAY, *Droit public fondamental*, 1972, p. 70.

33. D. Ph. Jones, *Note on Morgan*, (1975) 54 *Rev. du bar. can.* 381, 385; E.J. Arnett, *Canadian Regulation of Foreign Investment...*, (1972) 50 *Rev. du bar. can.* 213, 228-9.

34. À ce sujet, voir p. ex.: une présentation concise de G. Remillard, *Des différentes espèces de compétences législatives et de leurs grands principes d'interprétations*, (1976) 36 *Rev. du Bar.* 672, 673-681.

35. Ceux qui avaient un droit acquis à la citoyenneté canadienne devaient toutefois les faire valoir dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi (art. 4 (3) et 5 (2) b LC).

Quant à l'acquisition de citoyenneté à proprement parler, la loi reconnaît deux régimes distincts: acquisition de plein droit et naturalisation discrétionnaire³⁶. Cette dualité est fondée tant sur l'intérêt que le Canada peut avoir dans la possession de la citoyenneté par les personnes concernées que sur le rôle joué par la volonté de ces derniers.

L'acquisition a lieu de plein droit quand l'intérêt de l'État est prononcé et quand, par ailleurs, les relations des personnes concernées avec le Canada sont indépendantes de leur volonté. Par conséquent, ce mode d'acquisition dépend seulement de la survenance d'un fait porté à la connaissance des autorités et du versement d'un droit administratif, sans exercice d'un pouvoir discrétionnaire par les pouvoirs publics, ni prestation d'un serment d'allégeance. Les bénéficiaires de ce droit sont les enfants nés (art. 3 (1) a LC) ou trouvés abandonnés avant l'âge de 7 ans (art. 4 (1) LC) sur le territoire du Canada; ce dernier englobe les avions et les navires canadiens (art. 2 (2) a LC)³⁷. Sont également bénéficiaires les enfants nés à l'étranger, dont au moins un parent naturel est à ce moment citoyen canadien (art. 3 (1) b et 4 (2) LC). Le caractère absolu de ces dispositions, conjugué avec l'usage combiné des principes de *ius soli* et de *ius sanguinis*, élimine la possibilité d'apatridie à la naissance, tant au Canada que parmi les personnes d'ascendance canadienne à l'étranger.

Deux groupes particuliers d'adultes sont également soumis à ce régime d'acquisition automatique. Le premier se compose des femmes qui ont involontairement perdu la citoyenneté canadienne par mariage ou par suite du changement de nationalité de leurs époux avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur la citoyenneté canadienne*. Elles ont la faculté d'exercer l'option de réacquisition de cette citoyenneté, sans aucune condition et sur simple demande (art. 10 (2) LC). Le deuxième englobe les personnes bénéficiant de l'acquisition collective et automatique d'une citoyenneté en vertu d'une loi spéciale relative au transfert du territoire d'un État à un autre, comme ce fut le cas des terre-neuviens lors de l'incorporation de leur province au Canada³⁸.

36. Il est dommage que la Partie I de la Loi, où se trouvent la plupart des règles applicables, porte le titre "Le droit à la citoyenneté", car il ne correspond pas tout à fait à son contenu.

37. À l'exception des enfants des diplomates, des consuls, des fonctionnaires internationaux et de ceux de leur personnel (art. 3 (2) LC).

38. *Loi ayant pour objet d'approuver les conditions de l'Union de Terre-Neuve au Canada*, S.C. 1949, c. 1. Annexe, par. 43.

Toutes les autres personnes physiques acquièrent la citoyenneté par une procédure de naturalisation qui réserve toujours une part de discrétion aux pouvoirs publics. La mission de ces derniers consiste à examiner l'opportunité de l'admission d'un nouveau membre à la collectivité territoriale. Les candidats à la naturalisation possèdent déjà, dans la majorité des cas, une autre nationalité, si bien que leur sollicitation de la citoyenneté canadienne est une question de choix personnel. Il faut souligner, toutefois, que la portée de la discrétion laissée aux pouvoirs publics canadiens est singulièrement réduite par rapport à celle que connaissent d'autres pays. La discrétion ne s'exerce en effet que sur la façon dont le candidat satisfait aux conditions à remplir en vertu de la loi; certaines portent sur de simples faits objectivement vérifiables. Une fois cette satisfaction constatée, l'octroi de la citoyenneté a lieu de plein droit, alors que la majorité des États se réserve une totale liberté de décision. Ce régime reflète l'attitude d'un pays d'immigration tendant à intégrer rapidement les nouveaux venus dans le tissu social.

L'acquisition de la citoyenneté canadienne par voie de naturalisation est réalisable selon plusieurs variantes procédurales dont chacune est adaptée à la situation particulière des candidats. La procédure normale et la plus courante concerne les personnes qui n'ont jamais possédé le statut de citoyen canadien. Elle a principalement pour but de déterminer si un étranger s'est suffisamment intégré à la collectivité avec laquelle il a dû créer des liens d'attache tels qu'ils puissent être légalement sanctionnés, avec tous les bénéfices qui en découlent. Six critères servent à procéder à cette détermination: quatre critères objectifs (âge, résidence, statut au Canada, casier judiciaire) et deux critères subjectifs (connaissance des langues et celle des droits et obligations d'un citoyen); tous doivent être satisfaits lors du dépôt par le candidat de sa demande de citoyenneté.

Le critère d'âge est simple: l'étranger doit avoir au moins dix-huit ans révolus (art. 5 (1) a LC). Quant au statut, ce critère comporte des éléments positifs et négatifs. Seuls peuvent solliciter la citoyenneté les étrangers qui ont obtenu et gardé le statut de résident permanent (art. 5 (1) b LC), c'est-à-dire ceux qui ont été jugés aptes à s'adapter à la vie au Canada³⁹ et qui y ont effectivement passé la majeure partie de chacune des années écoulées depuis l'obtention de

39. Un individu qui a obtenu un visa d'immigration et qui, après l'examen à la frontière, s'est vu octroyer le droit d'établissement, c'est-à-dire la permission de séjourner au Canada sans limitation de la durée et d'y accepter un emploi rémunéré; voir *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, c. 52 arts 2 (1), 5 (2), 12 (1) et 14 (2).

ce statut, les absences au-delà de cette limite ne pouvant avoir lieu sans perte de statut que sur autorisation spéciale⁴⁰. D'un autre côté, le candidat ne doit pas faire l'objet (art. 5 (1) e LC), d'une ordonnance d'expulsion; une telle ordonnance reviendrait à sanctionner, indépendamment des peines criminelles applicables, les atteintes les plus graves à la présumée adaptabilité à la vie au Canada⁴¹; le candidat ne doit pas non plus faire l'objet d'une déclaration d'indignité émise par le gouverneur en conseil en raison de l'incompatibilité d'une éventuelle naturalisation avec l'ordre public ou avec les impératifs de sécurité du Canada (art. 18 LC). Une telle déclaration demeure en vigueur pendant deux ans et est renouvelable (art. 22 LC). Elle entraîne automatiquement le rejet de la demande, ainsi que de tout appel d'un tel rejet, sans aucune possibilité d'en questionner la teneur ou le bien-fondé⁴².

Des antécédants tels que sanctions pénales ou administratives sont susceptibles de retarder le traitement ou l'acceptation, le cas échéant, d'une demande de citoyenneté. En effet, on ne peut donner suite favorable à une demande, ni accepter la prestation du serment de citoyenneté pendant la durée d'une détention, d'une ordonnance de probation ou d'une libération conditionnelle. Il en va de même tant que durent les effets d'une ordonnance d'expulsion qui ne sont pas annulés par une autorisation spéciale du Ministre de l'Emploi et de l'Immigration permettant l'admission au Canada à titre de résident permanent⁴³. La citoyenneté ne saurait, non plus, être octroyée s'il existe des poursuites judiciaires intentées à la suite d'une infraction à la *Loi sur la citoyenneté* ou d'un acte criminel prévu par une loi du Canada (art. 20 (1) LC). Un verdict de culpabilité prononcé par un tribunal pour ces motifs au cours des trois années qui précèdent le dépôt de la demande de citoyenneté ou

40. Un permis de retour, cf. arts 24 et 25 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, S.C. 1976-77, c. 52.

41. Une sanction qui touche un individu en raison, entre autres, de la conduite reprehensible sur le territoire du Canada et qui consiste en un éloignement forcé et définitif, à moins d'une permission spéciale du Ministre; voir *Loi sur l'immigration de 1976*, arts 2 (1), 32 (2), (5), (7), 57 (1).

42. La validité d'une semblable déclaration dans le domaine de l'immigration a été acceptée par la Cour suprême, cf. *Prata c. Min. de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration*, (1976) 1 R.C.S. 376 (aff. (1972) 31 D.L.R. (3rd) 465).

43. Il s'agit d'une ordonnance d'expulsion qui a été exécutée. Le cas est à distinguer de celui où cette même ordonnance n'est pas encore exécutée et qui empêche de donner une suite favorable à une demande de citoyenneté (cf. *supra* au sujet du statut au Canada).

entre la date de dépôt et la date à laquelle une décision finale aurait pu être prise à ce sujet, a le même effet retardataire (art. 20 (2) LC)⁴⁴.

Le critère de résidence porte sur un élément essentiel de l'intégration d'un individu; il figure dans toutes les législations nationales. En vertu de la Loi, un étranger doit avoir résidé au Canada trois ans — période relativement courte — pendant les quatre années qui précèdent immédiatement le dépôt de la demande. Le calcul est effectué en jours: chaque journée passée au Canada avec le statut de résident permanent est entièrement créditée, tandis que les jours accumulés avant l'obtention de ce statut comptent pour moitié seulement (art. 5 (1) b LC). Le temps passé au Canada sous le coup d'une ordonnance d'expulsion non annulée (art. 2(2) c et 5(1) b LC) ou en détention, probation ou liberté conditionnelle (art. 19 LC) n'est pas pris en considération. Le mode de calcul ainsi que l'usage de l'expression "personne légalement admise au Canada à titre de résident permanent", laquelle signifie "une personne qui se trouve légalement au Canada et qui a le droit d'y résider en permanence" (art. 2 (2) b LC) indiquent clairement que le critère de résidence porte sur la période de présence physique de l'étranger au Canada⁴⁵. Cependant, un jugement⁴⁶ récent — et sans appel — entend ce critère dans le sens de résidence habituelle, de lieu principal de séjour, tout en ignorant la durée des absences temporaires. Même si les objectifs du législateur et du juge semblent identiques — démonstration de l'intégration de l'individu dans la société — le raisonnement du juge paraît constituer une interprétation *contra legem*. Du fait même, le critère devient assez subjectif, à l'opposé de l'intention nette du législateur.

Les critères véritablement subjectifs touchent aux autres indices de rattachement au Canada, à savoir la connaissance d'une langue officielle et celle des droits et obligations du citoyen (art. 5 (1) c, d LC). Le degré de discrétion inhérent à ce genre d'appréciation peut être très élevé, voire éliminatoire. Si l'on en juge d'après la lettre des règlements⁴⁷ et la jurisprudence, les exigences sur ce plan sont toutefois assez modestes: on requiert une capacité de soutenir des

44. Cf. *In re la Loi sur la citoyenneté et in re D.A. Beniston*, (1979) 2 C.F. 7.

45. La Cour fédérale a décidé dans ce sens: *In re la Loi sur la citoyenneté et in re H. Houry*, (1978) 2 C.F. 75; *In re Kleifges et in re la Loi sur la citoyenneté*, (1978) 1 C.F. 734.

46. *In re Papadogiorgakis et in re la Loi sur la citoyenneté*, (1978) 2 C.F. 208.

47. Para. 14 et 15 du Règlement sur la citoyenneté.

conversations simples sur des sujets d'intérêt courant⁴⁸ et une familiarité avec les rudiments de la géographie, de l'histoire et du système politique et électoral du Canada, etc.⁴⁹. Cependant les juges se sont montrés d'une singulière sévérité à l'égard des personnes qui refusent le port d'armes pour des motifs religieux⁵⁰.

Toutes les variantes de cette procédure normale de naturalisation se distinguent par l'amenuisement progressif des critères d'admissibilité à la citoyenneté. Sur ce plan, la procédure de réintégration dans la citoyenneté canadienne constitue un cas particulier. Elle est disponible pour ceux qui ont perdu cette qualité, habituellement par renonciation. Les candidats doivent préalablement obtenir l'admission au Canada à titre de résidents permanents, comme tous les étrangers, et y demeurer un an immédiatement avant le dépôt de leur demande de citoyenneté (art. 10 (1) c LC). En sont exclues les personnes qui font l'objet d'une ordonnance d'expulsion, d'un décret d'annulation de la citoyenneté (cf. *infra*) ou d'une déclaration d'indignité (art. 10 (1) a et b LC).

L'application de ces critères est d'avantage assouplie par la possibilité qu'a le secrétaire d'État d'accorder des dispenses (art. 5 (3) LC) pour des raisons humanitaires ou sur recommandations d'un juge de la citoyenneté (art. 14 LC); aucune dispense ne peut toutefois être accordée en ce qui concerne le statut de résident permanent ni l'inadmissibilité provoquée par une déclaration d'indignité ou par une ordonnance d'expulsion. Dans certains cas, aucune appréciation discrétionnaire n'est exercée: l'enfant mineur, d'ordinaire adoptif, d'un citoyen canadien qui dépose en son nom une demande de citoyenneté, doit seulement avoir été préalablement admis au Canada à titre de résident permanent (art. 5 (2) LC). Dans d'autres cas, la procédure est entièrement discrétionnaire: "pour remédier à des situations particulières et exceptionnelles de détresse ou pour récompenser des services d'une valeur exceptionnelle rendus au Canada", la citoyenneté canadienne peut être octroyée à toute

48. *In re Cheung et in re la Loi sur la citoyenneté*, (1978) 2 C.F. 81; ces exigences doivent tout de même être satisfaites sous peine du rejet de la demande.

49. Ce critère et le précédent ne doivent pas être satisfaits simultanément: un candidat pouvant se faire comprendre dans une langue officielle mais incapable d'expliquer les privilèges de la citoyenneté autrement que par l'entremise d'un interprète est tout de même acceptable; cf. *In re la Loi sur la citoyenneté et in re M. Ch. Abdoul-Hamid*, (1979) 1 F.C. 600.

50. Cf. *Re Almaas et al*, (1969) 2 Ex. C.R. 391; *Re Jensen*, (1976) 2 C.F. 665; 67 D.L.R. (3rd) 514; cf. la critique fondée sur l'âge avancé du requérant et sur l'absence du service militaire obligatoire au Canada: I.A. Hunter, *Conscientious Objection and Canadian Citizenship*, (1977) 4 *Dahl. L.R.* 781.

personne sans aucune condition, à part la prestation du serment, sur ordre du gouverneur en conseil (art. 5 (4) LC).

Les démarches administratives associées à une demande de citoyenneté diffèrent en fonction de la situation du candidat. Dans tous les cas où aucune appréciation discrétionnaire n'est portée sur le requérant (art. 3 (1), 5 (2), 10 (2) LC), la demande est adressée au secrétaire d'État par l'entremise du greffier. Après vérification satisfaisante des faits sur lesquels se fonde la demande (art. 16 LC), le secrétaire d'État a le devoir d'octroyer la citoyenneté. Dans tous les autres cas (art. 5 (1), 10 (1) LC) l'examen de la demande est confié, par la même voie, au juge de la citoyenneté qui n'est pas un magistrat relevant de l'ordre judiciaire (art. 25, 13 (1) LC). Sur la base de l'examen du dossier et sur celle d'un entretien avec le requérant, ce juge décide si l'étranger satisfait à tous les critères de naturalisation ou de réintégration (art. 13 (1) — (4) LC). La décision est motivée et elle lie le secrétaire d'État, sous réserve d'un appel⁵¹ interjeté à la Cour fédérale, Division de première instance (art. 13 (5), (6) et 15 LC), dont le jugement est exécutoire et sans appel.

L'octroi de la citoyenneté à tous les étrangers relevant des articles 5 à 10 LC n'a d'effet juridique à l'égard des personnes ayant dépassé l'âge de 14 ans qu'après la prestation du serment d'allégeance (art. 3 (1) c LC). C'est à partir de ce moment que devient valide le certificat de citoyenneté (art. 11 (3) LC), seul document qui constitue au Canada une preuve légale de la possession de la citoyenneté canadienne⁵². La délivrance de ce document sur demande est un devoir du secrétaire d'État, tant à l'égard de ceux qui ont acquis cette citoyenneté de plein droit qu'envers ceux auxquels elle a été accordée (art. 11 (1) et (2) LC).

Le régime d'acquisition de la citoyenneté canadienne constitue un ensemble cohérent et moderne qui se compare favorablement aux législations étrangères. L'acquisition automatique de la citoyenneté à la naissance en vertu de *ius soli*, combinée avec l'application de *ius sanguinis* aux naissances à l'étranger avec le même effet juridique, élimine l'apatridie d'origine. Un but similaire est atteint par la voie du retour inconditionnel à la citoyenneté canadienne des femmes

51. Il s'agit d'une nouvelle audition à l'issue de laquelle la décision du juge de la citoyenneté peut être réformée; cf. *In re Citizenship Act et in re J.A.C. Fortesque*, (1979) 2 F.C. 72.

52. Cf. *Rex. v. Soon Gin An.*, (1941) 3 D.L.R. 125; au contraire, la délivrance d'un passeport — un document de voyage qui n'est qu'une preuve *prima facie* de la citoyenneté — relève de la prérogative royale et peut être refusée de façon discrétionnaire.

qui l'ont perdue pour de seules raisons de changement d'état civil. Par contre, le régime de naturalisation et les procédures connexes ne sont mis en oeuvre que sur l'initiative d'un requérant adulte. Ils excluent la citoyenneté de complaisance, grâce à des exigences qui sont à la fois modérées et suffisantes pour vérifier le rattachement au Canada. L'application de ce régime est flexible et séparée, dans les circonstances normales, de l'exercice du pouvoir politique. Comme il est caractéristique d'un État d'immigration, les citoyennetés déjà possédées ou celles qu'un citoyen pourrait acquérir dans l'avenir sont sans effet sur son statut au Canada. À l'exception de cas limités de perte, la citoyenneté canadienne est acquise à vie.

2. Acquisition de la nationalité par les personnes morales

Le terme de "citoyenneté" n'est pas utilisé à l'égard des personnes morales. On se sert plutôt de l'expression "nationalité", mais ni l'une ni l'autre de ces expressions ne figurent dans les normes applicables au Canada aux personnes morales. Il n'en est pas moins vrai que le Canada, comme tout autre État, a établi des règles qui désignent des personnes morales comme "canadiennes". Bien entendu, chaque acte de création d'une personne morale a principalement pour but de munir cette dernière de capacités juridiques sur le plan du droit interne. Dans ce contexte, cependant, l'effet de la citoyenneté et de la nationalité est le même: rattachement à un ordre juridique qui détermine les droits et les obligations d'une personne morale. Cet aspect revêt une importance particulière en ce qui a trait aux personnes morales dont les activités les exposent à des contacts fréquents avec l'étranger: navires, avions et, plus récemment, compagnies qui effectuent des opérations internationales.

Les navires et les avions acquièrent la nationalité par voie d'immatriculation; celle-ci intervient lors de la mise en service, mais est susceptible de modification par la suite. En vertu de l'article 5 de la *Convention sur la haute mer*⁵³, chaque État est compétent pour arrêter les conditions auxquelles un navire y sera immatriculé et autorisé, par le fait même, à battre son pavillon. Cette discrétion est toutefois limitée par l'exigence qu'il existe un lien substantiel entre le navire et l'État sous forme de contrôle que ce dernier doit exercer sur tous les aspects (techniques, administratifs, sociaux) des opérations du navire. Il est notoire que plusieurs États ne respectent

53. Genève, 27-29 avril 1958, le texte dans: C.A. COLLIARD, A. MANIN, *Droit international et histoire diplomatique*, 1971, t. 1, p. 232 et s.

pas cette exigence et immatriculent n'importe quel navire moyennant une modeste redevance annuelle, d'où le phénomène des pavillons de complaisance⁵⁴. Cette situation est tolérée parce qu'elle contribue à maintenir les frêts maritimes à bas niveau. Elle est également à l'origine de l'absence de marine marchande au long cours au Canada. En effet, la *Loi sur la marine marchande*⁵⁵ prévoit que seuls peuvent être immatriculés comme navires canadiens ceux qui sont la propriété majoritaire de citoyens résidents⁵⁶ au Canada et dont le contrôle des opérations s'effectue depuis son territoire (art. 7 (3) LMM). Si les propriétaires sont des personnes morales, elles doivent être constituées selon la loi d'un État-membre de Commonwealth et avoir leur siège au Canada (art. 6 LMM). Seuls les navires ainsi immatriculés et munis de documents appropriés ont le droit de battre pavillon canadien (art. 91 (1) LMM).

La réglementation de la nationalité des avions est similaire. L'article 17 de la *Convention relative à l'Aviation civile internationale*⁵⁷ proclame qu'un aéronef a la nationalité de l'État d'immatriculation et qu'il doit porter des marques distinctives appropriées (art. 20). Chaque État est libre de fixer ses modalités d'immatriculation (art. 19), pourvu qu'un même avion ne relève que d'un seul État à un moment donné dans le temps (art. 18). Au Canada, l'immatriculation des avions est régie par les règlements édictés en vertu de l'article 6 (1) b de la *Loi sur l'aéronautique*. Le *Règlement de l'air*⁵⁸ prévoit au paragraphe 204 (1) et (2) qu'un avion peut être immatriculé au Canada si son propriétaire est un citoyen canadien, un résident permanent encore inadmissible à la citoyenneté canadienne ou une corporation constituée en vertu de la loi du Canada ou d'une province et dont les administrateurs sont des citoyens canadiens dans la proportion de

54. Cf. B.A. BOCZEK, *Flags of convenience*, 1962.

55. S.R.C. 1970, c. S-9 (am.); elle sera prochainement amendée par la *Loi sur le Code maritime*, S.C. 1977-78, c. 41. Le *Code maritime* (Annexe III à la Loi) précise qu'un navire possède le caractère d'un bien meuble plutôt que celui d'une personne morale (art. B II-1 (2) et définit un "navire canadien" comme celui qui est "immatriculé sous pavillon canadien" (art. 3 de la Loi) selon le Livre II du *Code maritime*. Il est nécessaire que les propriétaires d'un navire ainsi immatriculé soient des citoyens canadiens domiciliés dans une province ou des corporations créées en vertu d'une loi fédérale ou provinciale, dont au moins deux tiers des administrateurs et des dirigeants sont des citoyens canadiens résidant habituellement au Canada (art. B II-19 (1)).

56. L'interprétation conforme à l'art. 31 (2) LC.

57. Chicago, le 7 décembre 1949; le texte dans: C.A. COLLIARD, A. MANIN, *Droit international et histoire diplomatique*, 1971, t. 1, p. 82 et ss.

58. C.R.C., c. 2.

deux tiers. Un aéronef privé (ni commercial, ni d'État) peut être immatriculé au Canada si son propriétaire est citoyen d'un État partie à la Convention et réside au Canada ou une corporation constituée en vertu d'une loi fédérale ou provinciale. Un certificat d'immatriculation est émis et une marque distinctive assignée (par. 206); cette dernière doit être fixée de façon visible sur l'extérieur de chaque aéronef.

Un navire ou un avion ne peut relever du Canada que s'il y est effectivement rattaché, tant par la nationalité ou la résidence du propriétaire que par l'exclusivité ou la prépondérance du contrôle exercé par cette personne physique ou morale. Par ce biais, un navire et un avion demeurent sous l'empire du droit du Canada où qu'ils se trouvent. La nationalité acquise par voie d'immatriculation et fondée sur la propriété semble correspondre à la situation de moyens de transport qui ont des contacts fréquents mais éphémères avec des ordres juridiques étrangers.

Le cas des compagnies diffère de celui des moyens de transport à plusieurs égards. Si elles peuvent avoir des contacts éphémères avec l'étranger à l'occasion d'une transaction ou d'un litige, elles sont également en mesure d'investir en dehors des frontières nationales ou de transférer leurs activités, en s'établissant ainsi de façon permanente dans un autre ordre juridique; elles tissent par le fait même des relations très étoffées avec le milieu ambiant. De surcroît, les activités des compagnies ont une gamme très étendue de conséquences juridiques. Leur rattachement à un ordre juridique étranger peut donc s'avérer plus prononcé qu'à l'égard de l'ordre juridique d'origine. Ces circonstances favorisent la soumission d'une compagnie aux règles en vigueur dans l'ordre juridique où elle déploie ses activités; dans le cas d'un investissement étranger, une filiale est constituée en vertu du droit local ou, parfois, ce dernier octroie sa nationalité à une compagnie étrangère selon le principe de "siège réel"⁵⁹.

Le rattachement "forcé" des compagnies diminue donc l'importance d'éventuelles exigences législatives destinées à régir la question de nationalité de ces personnes morales. C'est pourquoi la tradition anglosaxonne s'attache plutôt au critère formel: la nationalité est déterminée par la constitution en vertu d'une loi nationale.

59. Cf. note 18.

Cette tradition de rattachement formel est respectée dans la législation fédérale⁶⁰ et provinciale⁶¹ en vigueur. La constitution des compagnies entraîne l'obligation d'établir un siège, soit sur le territoire du Canada⁶², soit dans les limites de la province d'origine⁶³. Il ne s'agit pas nécessairement d'un centre de direction des opérations des compagnies: seuls doivent s'y trouver statuts et archives⁶⁴.

Un pas en vue de rendre le rattachement moins formel a été accompli par la récente *Loi sur les sociétés commerciales canadiennes*. Ces dernières doivent, en effet, recruter la majorité de leurs administrateurs parmi les citoyens canadiens ou parmi les résidents permanents⁶⁵ encore inadmissibles à la citoyenneté⁶⁶. Les réunions de leurs conseils d'administration auxquelles cette majorité n'est pas présente sont dépourvus d'effets juridiques⁶⁷. Ces dispositions ont pour but d'empêcher la constitution de majorités d'administrateurs délégués par les compagnies-mères étrangères. Certaines des décisions ainsi prises dans le passé méconnaissaient non seulement les intérêts du Canada, mais aussi la législation en vigueur⁶⁸.

60. *Loi sur les sociétés commerciales canadiennes*, S.C. 1974-75, c. 33 (am.) arts 2 (1), 3 (1) et 5 (1).

61. *Loi des compagnies*, L.R.Q., c. C-38, art. 3.1 et 4.1; bien que seules les compagnies constituées en vertu de la loi fédérale soient appelées "canadiennes", les compagnies créées en vertu des lois provinciales sont également canadiennes sur le plan international, du moins en ce qui concerne d'éventuelles représentations faites à leur sujet par le gouvernement du Canada auprès des autorités étrangères.

62. Art. 6 (1) b *Loi sur les sociétés commerciales canadiennes*.

63. Art. 30 *Loi des compagnies*.

64. Arts 101-106 *Loi des compagnies*; voir également la *Loi des dossiers des entreprises*, L.R.Q., c. D-12; arts 19 (1) et 20 (1) — (2) de la *Loi sur les sociétés commerciales canadiennes*. L'exemple d'une compagnie formellement localisée au Canada, a été fourni par *Investors Overseas Services Inc.* qui, tout comme ses 143 filiales et compagnies dépendantes, n'effectuait, par principe, aucune activité dans la juridiction de sa constitution. La complexité et la longueur des procédures de faillite devraient suggérer un réexamen de cette méthode traditionnelle d'incorporation; cf. *Re IIT*, (1975) 8 O.R. (2nd) 359.

65. Cf. *supra*, note 39.

66. Art. 101 (3).

67. Art. 109 (3).

68. P. ex. l'annulation d'un contrat de livraison du matériel de bureau à Cuba en 1976, malgré l'interdiction de restreindre les exportations du Canada (art. 32(5) a) et c) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, c. C-23 (am.); cf. W.T. Stanbury, *Penalties and Remedies under Combines Investigations Act 1889-1976*, (1976) 14 *Osg. H.L.J.* 521; J.I. Corcoran, *The Trading with the Enemy Act*

Le rattachement effectif est requis des seules compagnies d'État et de celles qui ne poursuivent pas un but lucratif⁶⁹. Toutefois, il est possible de vérifier le contrôle réel d'une compagnie lors d'une guerre internationale afin de procéder à la séquestration des biens de celles qui sont dirigées par des ennemis publics⁷⁰.

3. Perte de la citoyenneté canadienne

Chaque État est compétent pour légiférer au sujet de la perte de sa citoyenneté, comme corollaire de la compétence relative à son acquisition⁷¹. La *Loi sur la citoyenneté* affirme le principe de la compétence exclusive: la citoyenneté canadienne ne peut être perdue que conformément à sa lettre (art. 6 LC). La réglementation de la question de perte de citoyenneté pourrait être similaire à celle de l'acquisition automatique ou discrétionnaire. Cependant, pour des raisons examinées ci-dessus à propos de l'apatridie, la *Loi sur la citoyenneté* tend à éliminer la perte automatique.

La seule possibilité d'une telle perte concerne les citoyens nés à l'étranger après le 15 février 1977 (art. 3 (1) b LC); ils sont susceptibles d'être dépouillés de ce statut à l'âge de 28 ans, à moins qu'ils n'entament une procédure de conservation (art. 7 LC). Cette dernière consiste en le dépôt d'une demande de rétentioin de la citoyenneté, corroborée par une preuve d'enregistrement comme citoyen canadien. Il faut également fournir, soit une preuve de résidence au Canada depuis au moins un an, soit celle de l'existence de "liens importants, entre le requérant et le Canada". Ces liens sont définis⁷² comme service récent, de deux ans au moins, dans la fonction publique fédérale ou provinciale, y compris des affectations à l'étranger, ou comme un faisceau d'attaches de nature culturelle (connaissance d'une langue officielle du Canada, séjour et fréquentation d'un établissement scolaire au Canada pendant plus d'un an après avoir atteint l'âge de 14 ans). La satisfaction à ces conditions est examinée par un juge de la citoyenneté qui prend la décision selon les mêmes modalités et avec le même effet que dans le

and Controlled Canadian Corporations Owned by Americans, (1970) 16 *McGill L.J.* 460.

69. Arts 51-57 et Annexe de la *Loi des corporations canadiennes*, S.R.C. 1970, c. C-32 (am.).

70. Cf. *Daimler Co. v. Continental Tyre and Rubber Co.*, (1976) 2 A.C. 307.

71. Au sujet du régime antérieur, cf. G. Beaudoin, La perte de la nationalité canadienne, (1971) 25 *Rev. jur. et pol. Indépendance et Coopération* 677.

72. Cf. para. 16 du *Règlement sur la citoyenneté*.

cas de naturalisation. Ce type de perte automatique n'est pas très contraignant: les conditions de conservation sont faciles et si elles ne peuvent pas être remplies, il serait difficile d'imaginer qu'une telle personne ne possède pas une autre citoyenneté à l'âge de 28 ans. Cette mesure s'inscrit très bien dans l'optique du maintien des attaches effectives avec le Canada. Un autre cas possible de perte automatique de citoyenneté pourrait être créé par une loi spéciale qui en priverait collectivement la population résidant sur un territoire faisant l'objet d'un transfert à un autre État⁷³.

Les deux autres modes de perte de la citoyenneté canadienne ont un caractère quasi judiciaire et administratif; la renonciation volontaire à la citoyenneté n'existe donc plus. Ces deux modes se distinguent par le droit d'initiative et par leurs motifs.

La répudiation est une procédure entamée par un citoyen canadien pour des motifs d'opportunité personnelle. Ses chances de succès dépendent de plusieurs conditions (art. 8 (1) LC): la personne doit être capable, munie d'une citoyenneté étrangère ou être sur le point de la recevoir sous condition de libération de la citoyenneté canadienne. Elle doit également résider à l'étranger et ne pas faire l'objet d'une déclaration d'indignité du gouverneur en conseil (art. 18 LC), le fardeau de toutes preuves incombant au demandeur. La procédure est similaire à celle de naturalisation: la décision du juge de la citoyenneté qui examine la demande oblige le secrétaire d'État à émettre le certificat de répudiation (art. 8 (3) LC). Il est à remarquer que cette façon de procéder rend difficile l'apparition d'un cas d'apatridie et qu'elle trahit un souci de ne laisser la répudiation disponible qu'à ceux qui ont un lien de rattachement effectif à un autre État. Ces deux motifs expliquent la disparition de la renonciation à la citoyenneté que connaissent plusieurs législations étrangères.

La procédure d'annulation est entamée à l'initiative du secrétaire d'État en raison d'actes répréhensibles commis par une personne à l'occasion de ses démarches en vue de l'acquisition, de la conservation, de la réintégration ou de la répudiation de la citoyenneté canadienne (art. 9 (1) LC). Les actes sont définis comme "fausse déclaration, fraude et dissimulation des faits essentiels" et ils englobent ceux commis au Canada ou à l'étranger lors de la procédure d'obtention du statut de résident permanent (art. 9 (2) et 29 (1) LC). Le but de cette procédure est de faire disparaître les effets juridiques des procédures ainsi viciées, y compris les cas où le dol a

73. Cf. J. BROSSARD, *L'accession à la souveraineté et le cas du Québec*, 1976, p. 532 et s.

servi à faire valoir le droit à la citoyenneté canadienne (art. 17 (2) LC). À cet effet, le secrétaire d'État prépare un rapport dont l'existence est portée à la connaissance de l'incriminé et qui est ensuite expédié au Gouverneur général, à moins que le prétendu fraudeur ne demande, dans les 30 jours, que l'affaire soit soumise à la décision de la Cour fédérale, Division de première instance (art. 17 (1) LC). Celle-ci se prononce sur les conclusions du rapport de façon péremptoire (art. 17 (3) LC). Si ces conclusions sont défavorables au citoyen ou si aucune opposition n'a été manifestée auparavant, le gouverneur en conseil édicte un décret qui annule l'effet de l'acquisition ou de la répudiation de la citoyenneté, avec indication de la date d'effet, laissée à sa discrétion (art. 9(1) LC). Cela permet de procéder à l'annulation *ab initio* ou à celle qui prend effet à une date ultérieure, afin de sauvegarder, p. ex., les droits acquis par les enfants qui ont entre temps acquis la citoyenneté grâce à celle de leurs parents. Il faut souligner que l'annulation ne sert que de sanction d'une fraude à la *Loi sur la citoyenneté* et qu'elle ne peut être fondée sur aucun autre motif.

Quel que soit le mode, la perte de citoyenneté — comme son acquisition — n'a aucun effet automatique sur le conjoint; elle ne peut intervenir ni en raison de l'expatriation, ni à cause d'activités menées à l'étranger. Le changement d'état civil et l'acquisition d'une citoyenneté étrangère sont également sans effet à l'égard du statut de citoyen canadien.

DEUXIÈME PARTIE: EFFETS JURIDIQUES DE LA POSSESSION DE LA CITOYENNETÉ CANADIENNE: DOMAINE DES COMPÉTENCES PARTAGÉES

La qualité de citoyen constitue, par sa nature même, un facteur de différenciation entre ceux qui ont vocation à avoir tous les droits et obligations disponibles dans un ordre juridique étatique et ceux qui, en tant qu'étrangers, ne peuvent y aspirer. Dans un passé lointain, un étranger était entièrement dépourvu de droits; il était un individu toléré à la discrétion du souverain. Le progrès général des idées au sujet des libertés et droits fondamentaux, la facilité de déplacement débouchant sur des arrivées massives, et souvent désirées, d'étrangers qui contribuent au bien-être et au développement des économies nationales en tant que touristes, main-d'oeuvre

immigrante qualifiée ou conseillers-experts, ont tous deux exercé un impact considérable sur le régime des étrangers arrêté par les législations nationales⁷⁴. Cependant, depuis plusieurs années l'évolution des statuts des citoyens et des étrangers subit l'influence de deux courants opposés: d'une part la promotion des droits de l'homme tend à assimiler ces deux statuts; d'autre part, le nationalisme économique qui se révèle à travers les législations nationales vise à remettre les commandes de l'économie et les bénéfices afférents entre les mains des citoyens. Le Canada est l'un des pays où les résultats de ces influences sont bien visibles.

Le Canada a ratifié⁷⁵ le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* et le *Pacte international relatif aux droits sociaux et politiques*⁷⁶; ces deux pactes ont pour but d'assurer à tout être humain la jouissance de facultés et de garanties élémentaires. Toutefois, certaines de leurs dispositions permettent la discrimination à l'encontre des étrangers⁷⁷, tandis que d'autres distinguent clairement entre les droits du citoyen et ceux des étrangers⁷⁸. Il est également significatif que les Pactes interdisent, en tant que principe, la discrimination fondée sur "l'origine nationale"⁷⁹, ce qui n'est pas équivalent à "la citoyenneté" ou à "la nationalité"⁸⁰. L'on doit en dire autant de cette même "origine nationale" quand elle est reprise dans la législation canadienne⁸¹ et

74. A. Ch. Kiss, La condition des étrangers en droit international et les droits de l'homme, dans: *Miscellanea W.J. Ganshoff van der Meersch*, 1972, t. 1, p. 499.

75. Communiqué No 50 du *Ministère des Affaires extérieures* du 19 mai 1976.

76. Rés. 2200 (XXI) de l'*Assemblée générale des Nations Unies*; les deux Pactes constituent des annexes à cette résolution du 16 décembre 1966; le texte dans C.A. COLLIARD, A. MANIN, *Droit international et histoire diplomatique*, 1971, t. 1, p. 330 et s.; cf. A. Desjardins, Des normes régionales et universelles pour les droits de la personne, (1978) 16 *A.C.D.I.* 46.

77. Arts 2.3 et 6 du *Pacte relatif aux droits économiques...*, art. 12 du *Pacte relatif aux droits sociaux...*

78. Arts 13 et 25 du *Pacte relatif aux droits sociaux...*; cf. J. Szabo, Précédents historiques et développement des droits de l'homme, dans: K. VASAK (éd.), *La dimension internationale des droits de l'homme*, 1978, pp. 18-21.

79. Art. 2 (1) du *Pacte relatif aux droits sociaux...*, art. 2 (2) du *Pacte relatif aux droits économiques...*

80. Cf. M. BOSSUYT, *L'interdiction de la discrimination dans le droit international des droits de l'homme*, 1979, pp. 46-47; B. SUNDBERG-WEITMAN, *Discrimination on Grounds of Nationality*, 1977.

81. Cf. art. 1 de la *Déclaration canadienne des droits*, S.R.C. 1970, App. III; art. 2 (a) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, S.C. 1976-77, c. 33; cf. B. Laskin, An Inquiry into Diefenbaker Bill of Rights, (1959) 37 *Rev. du bar. can.* 77, 129.

provinciale⁸² en tant que motif de discrimination illicite. Une conclusion s'impose donc: à moins que la lettre des Pactes et des lois ne fasse état d'une intention claire de garantir un droit ou une faculté à tous sans exception, la discrimination basée sur la citoyenneté est permise et elle est le principal, quoiqu'indirect, effet juridique de l'existence de la notion de citoyenneté⁸³. Cette assertion est corroborée par la pratique nationale⁸⁴ et par l'existence de plusieurs accords internationaux qui ont précisément pour but d'établir le statut des étrangers sur les territoires des parties contractantes⁸⁵. La distinction entre citoyens et étrangers est illicite également quand elle est expressément prohibée par une loi⁸⁶. L'examen des engagements internationaux du Canada et des dispositions législatives en vigueur conduit à la conclusion qu'en ce qui concerne l'objet de la présente étude la compatibilité entre ces deux sources du droit a été préservée⁸⁷.

Un deuxième élément du contexte dans lequel il faut examiner les effets de la citoyenneté est le partage constitutionnel des compétences législatives au Canada. L'on sait, en effet, que la compétence fédérale s'étend sur la naturalisation et les étrangers, comme c'est le cas dans la plupart des fédérations. Cela aurait pu signifier que le Parlement peut statuer à titre exclusif, tant sur les effets juridiques de l'attribution de la citoyenneté, que sur le statut juridique des étrangers au Canada. Les provinces ont cependant le pouvoir exclusif de légiférer sur la "propriété et droits civils" (art. 92 (13) A.A.N.B.) dont relève l'essentiel des droits privés qui ne se situent pas dans les domaines expressément réservés, par ailleurs, aux autorités fédérales. Cet enchevêtrement des compétences est de mauvais augure quant à la clarté et à la cohérence du droit en la matière.

82. Cf. art. 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12; cf. H. Brun, *La Charte des droits et libertés de la personne: domaine d'application*, (1977) 37 *Rev. du bar.* 179.

83. A. C.H. Kiss, *La condition des étrangers...*, *op. cit.*, pp. 504-506.

84. Cf. plusieurs exemples de lois qui font des distinctions entre citoyens et étrangers indiquées dans cette étude; cf. *Prata c. Ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration*, (1976) 1 R.C.S. 376; cf. *Re Jolly and Minister of Manpower and Immigration*, (1975) 54 D.L.R. (3 ed) 277.

85. Cf. notes 13 et 14.

86. P. ex.: *The Ontario Human Rights Code*, R.S.O. 1970, c. 318 mentionne "nationality" parmi les motifs de discrimination illicite; cf. I.A. Hunter, *Human Rights Legislation in Canada: its origin, development and interpretation*, (1976) 15 *West. Ont. L.R.* 21, 28 et s.

87. H. Fisher, *The Human Rights Conventions and Canadian Law*, (1977) 15 *A.C.D.I.* 42.

1. Compétences fédérales en matière d'effets juridiques de la citoyenneté

L'exercice de cette compétence peut avoir lieu sur deux plans différents: celui du statut juridique général des citoyens et des étrangers et celui des capacités et incapacités particulières des étrangers dans les domaines qui relèvent de la compétence fédérale.

a. Statut fédéral des citoyens et des étrangers

Les dispositions relatives au statut général comportent deux éléments. En premier lieu, elles proclament une stricte égalité des droits et obligations entre citoyens nés au Canada et ceux nés ailleurs (art. 5 (5) LC). Cette disposition, fort louable et nécessaire dans une législation moderne, procède néanmoins à une distinction qui ne correspond plus à aucune différence quant au droit ou à l'admissibilité à la citoyenneté canadienne⁸⁸; il n'y est pas question, non plus, d'égalité de statut entre citoyens de naissance et citoyens naturalisés, bien que telle ait pu être l'intention du législateur. Dans ce cas, il aurait suffi d'affirmer l'égalité du statut de tous les citoyens, abstraction faite du mode et du moment de l'acquisition de cette qualité. Si tel doit être l'effet de cette disposition, il faut la lire sous réserve des règles contraires contenues dans les lois spéciales. Plusieurs de ces dernières comportent en effet des normes relatives, p. ex., aux incapacités des citoyens canadiens qui résident à l'étranger⁸⁹. À cette réserve près, il semble possible d'affirmer qu'il est interdit de faire varier les droits et les obligations des citoyens en fonction de la façon dont ils le sont devenus, ce qui revient à prohiber la discrimination en raison de "l'origine nationale"⁹⁰.

Deuxièmement, la *Loi sur la citoyenneté* établit un statut général des étrangers, en procédant à une énumération de leurs capacités juridiques, où les traits propres à un pays d'immigration se reflètent clairement⁹¹. Ainsi, les étrangers sont capables d'acquisition et d'aliénation des biens meubles et immeubles, y

88. Cette disposition a également pour but d'annuler les effets des distinctions qui se trouvent encore dans certaines lois provinciales et qui ont leur origine dans *common law*; cf. *La citoyenneté et la loi*, Secrétariat d'État, 1979, p. 6.

89. Voir p. ex., les définitions de "personnes non admissibles" dans l'art. 3 (1) de la *Loi sur l'examen de l'investissement étranger*, S.C. 1973-74, c. 46.

90. Cf. *supra*, notes 79 à 84.

91. Voir à ce sujet: I.L. Head, *The Stranger in our Midst...*, (1964) 2 *A.C.D.I.* 107; R.D. Yachetti, *The Natural Justice and the Alien*, (1965) 4 *West. Ont. L. Rev.* 68.

compris par succession⁹², au même titre que les citoyens canadiens (art. 33 (1) LC), à moins que ces actes ne leur soient interdits à l'égard de certains biens par des lois du Canada (art. 33 (8) c LC). Ces dernières sont, en effet, assez nombreuses et elles concernent aussi bien les personnes physiques que morales. Le libellé de l'article 33 (1) laisse penser que l'on y traite uniquement des personnes physiques, mais la teneur des paragraphes (2) et (6) e) suggère que les personnes morales "contrôlées de fait" par des personnes physiques étrangères sont également visées⁹³. Un étranger peut également être poursuivi devant les tribunaux comme un citoyen canadien (art. 34 LC), c'est-à-dire en respectant ses droits à la défense pleine et entière⁹⁴.

L'article 33 (8) de la Loi donne l'impression de régir également la question des incapacités générales des étrangers. L'expression "Le présent article n'a pas pour effet..." est suivie d'alinéas qui se lisent: "a) de donner à une personne étrangère un droit ou privilège de citoyen canadien, à l'exception des droits et privilèges relatifs aux biens que la présente loi lui confère expressément...", "d) d'habiliter une personne à occuper une charge ou à exercer un droit de vote lors d'une élection municipale, législative ou autre...". L'imprécision des termes utilisés et le problème du partage des compétences législatives mis à part, faut-il en déduire que les étrangers n'ont d'autres capacités que celles qui leur sont expressément octroyées par les lois en vigueur et qu'ils n'ont point le droit de vote, ni celui d'occuper des postes électifs ou pourvus par nomination? Une telle conclusion est démentie par la pratique. En effet, les lois fédérales et provinciales comportent plusieurs clauses d'exclusions frappant les étrangers (voir *infra*), alors que, d'après ce qui précède, l'exclusion devrait intervenir de plein droit. Par ailleurs, l'existence de droits des étrangers devrait faire l'objet de dispositions expresses qui ne se trouvent pas dans ces lois. Les étrangers exercent du reste le droit de vote au sein des syndicats et ils y sont également éligibles. D'un autre côté, l'introduction de l'article 33 (8) LC semble être de nature purement interprétative, par opposition aux normes de fond que sont les articles 33 (1) et 34 LC. Elle limite le sens que l'on peut donner à l'article 33 LC, mais elle n'influence pas le sens attribuable à toute autre disposition législative. Dès lors, il faut en conclure que la

92. Cf. art. 609 C. civ.

93. Cf. *The Creamette Co. v. Famous Foods Ltd.*, (1933) Ex. C.R. 200; cf. E.J. Arnett, *Canadian Regulation of Foreign Investment: the Legal Parameters*, (1972) 50 *Rev. du bar. can.* 213, 230.

94. Voir art. 2 de la *Déclaration canadienne des droits*, arts 21-38 de la *Charte des droits et des libertés de la personne*; cf. art. 27 C. civ.

Loi sur la citoyenneté ne comporte aucune incapacité juridique générale frappant les étrangers. Étant donné la pratique législative, on peut également constater que l'égalité des droits des citoyens et des étrangers est la règle, tandis que l'inégalité constitue une exception qui doit être expressément prévue dans chaque cas d'incapacité particulière des étrangers.

Les conclusions relatives au statut juridique général des citoyens et des étrangers se sont situées, jusqu'à présent, sur le plan du droit fédéral. Gardant présente à l'esprit la compétence provinciale en matière de propriété et de droits civils, il faut s'interroger au sujet de l'effet de ce statut sur l'exercice de cette compétence par les provinces. Sous réserve de commentaires ultérieurs, l'on peut déjà y apporter trois éléments de réponse.

Premièrement, en raison du caractère exclusif des domaines législatifs, la compétence fédérale en matière d'étrangers et de naturalisation élimine celle des provinces⁹⁵. L'exercice de ces attributions expresses permet également d'élargir leur étendue à tout aspect dont la réglementation est rationnellement nécessaire à l'exercice réel de ces compétences. En l'occurrence, à quoi servirait de décider qui est citoyen et qui est étranger, sans préciser les effets juridiques généraux de cette distinction⁹⁶?

Deuxièmement, l'attitude constante des autorités fédérales tend à faire valoir l'idée qu'à défaut de règles constitutionnelles claires, toute situation qui découle du statut de sujet de droit international du Canada peut faire l'objet d'une législation adoptée par le Parlement en vertu de sa compétence relative à "paix, ordre et bon gouvernement"⁹⁷. Cette attitude concerne aussi bien la citoyenneté, dont les effets internationaux sont évidents, que les relations diplomatiques et consulaires, les richesses naturelles du plateau continental, etc. Il en résulte plusieurs incursions fédérales dans les

95. Voir les principes dégagés dans *The Citizens Insurance Co. v. Parsons*, (1881) 7 A.C. 96; *A.G. for Canada v. A.G. for Alberta*, (1916) 1 A.C. 588; cf. E.J. Arnett, *Canadian Regulation...*, *op. cit.*, 222 et s.

96. Voir *A.G. Ontario v. A.G. Canada*, (1894) A.C. 189; *In re Insurance Act of Canada*, (1932) A.C.D.I.; cf. J. Spencer, *The Alien Landowner in Canada*, (1973) 51 *Rev. du bar. can.* 389 et son affirmation de ce pouvoir du législateur fédéral, malgré un *obiter* dans le sens contraire de Halsbury dans *Cunningham and A.G. B.C. v. Tomey Homma*, (1903) A.C. 151.

97. Voir à ce sujet, p. ex.: G.V. Laforest, *The Labour Conventions Revisited*, (1974) 12 A.C.D.I. 137.

domaines de l'imposition⁹⁸, de la propriété et des droits civils, dont certaines ont déjà été acceptées par la Cour suprême⁹⁹ et d'autres attendent la vérification de leur constitutionnalité. Dépourvues de compétences directes en la matière et faisant face à un courant jurisprudentiel qui leur semble défavorable, les provinces sont mal placées pour faire concurrence à la législation fédérale dans le domaine des relations internationales.

Finalement les provinces subissent une autre restriction de leurs compétences, cette fois-ci d'origine purement jurisprudentielle. En effet, le raisonnement relatif aux compagnies constituées en vertu d'une loi fédérale et qui ne peuvent pas être dépouillées de leurs attributions, ni empêchées de fonctionner par une législation provinciale¹⁰⁰, fut suivi de l'énonciation suivante à propos de la citoyenneté:

"... une province ne peut, en le privant des moyens d'y travailler, forcer un Canadien à quitter son territoire; ... elle ne peut le dépouiller de son droit ni de sa capacité d'y séjourner et d'y travailler: cette capacité constitue un élément inhérent à son statut de citoyen et est hors de portée d'une action provinciale... Ce citoyen peut bien entendu se priver lui-même de l'exercice de sa capacité, de même qu'une loi provinciale valide peut à d'autres égards venir en réglementer l'exercice. Mais cet attribut de la citoyenneté est en dehors du domaine des droits civils confiés à la province et est analogue à la capacité d'une corporation à charte fédérale que la province ne peut paralyser"¹⁰¹.

Par conséquent, il semble que si les provinces sont en mesure de soumettre l'exercice des droits des citoyens et des étrangers, tels que conférés par le statut général, à des conditions non prohibitives et d'en fixer les modalités, elles ne peuvent légiférer de façon à vider ce statut de son contenu en agissant par le biais de la compétence relative à la propriété et aux droits civils. En conclure autrement,

98. Voir p. ex., *Loi sur les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires*, S.C. 1976-77, c. 31 dont l'art. 3 stipule: "La présente loi... et les dispositions auxquelles l'article 2 donne la force de la loi (p. ex., arts 32 et 49 de la *Convention de Vienne sur les relations consulaires* relatifs aux immunités fiscales du poste consulaire et des fonctionnaires consulaires) *prévalent en cas de conflit avec toute autre règle de droit.*" Cette dernière expression inclut nécessairement le droit provincial. (Souligné par l'auteur).

99. Re: *Offshore Mineral Rights of the British Columbia*, (1967) R.C.S. 792.

100. *Great West Saddlery Co. Ltd. v. The King*, (1921) 2 A.C. 91.

101. *Winner v. S.M.T. (Eastern) Ltd.*, (1951) R.C.S. 887-8, 919-920 (la traduction est empruntée à H. MARX, *Les grands arrêts de la jurisprudence constitutionnelle au Canada*, 1974, p. 538).

même à titre provisoire, équivaldrait à ne plus pouvoir concilier la compétence générale et abstraite d'octroyer un statut, réservée au Parlement, avec les compétences particulières et concrètes qu'exercent les provinces en vertu de l'article 92 (13) A.A.N.B.¹⁰².

b. Exercice de la compétence fédérale à l'égard des citoyens et des étrangers

L'exercice de cette compétence par les autorités fédérales consiste essentiellement à différencier les capacités juridiques des citoyens et des étrangers, toujours au détriment de ces derniers. Les mesures législatives de ce type se sont multipliées lors des dernières années: elles constituent l'expression d'un certain nationalisme économique et de la conviction que le libre jeu des forces sur le marché international n'est pas toujours une panacée universelle aux maux économiques, surtout si les forces en présence sont trop inégales¹⁰³. Ces mesures visent la protection des intérêts nationaux de nature matérielle et elles s'ajoutent aux mesures traditionnelles qui visaient les étrangers dans le but de sauvegarder les intérêts politiques et la sécurité du pays.

L'on sait que la compétence fédérale en la matière est limitée par des accords internationaux. Bien qu'il soit assez malaisé et très laborieux de dresser la liste exhaustive des incapacités des étrangers au Canada, une revue des principales lois amène à la conclusion que les domaines où les étrangers au Canada sont frappés par des mesures discriminatoires n'englobent ni les libertés politiques fondamentales, ni les droits économiques et sociaux indispensables à une existence normale de l'individu dans une société industrielle. On ne saurait donc reprocher au Canada des manquements aux *Pactes internationaux des droits de l'homme*; tout au plus, la législation canadienne constitue, par endroits, une interprétation des dispositions très générales de ces deux textes¹⁰⁴.

102. Dans ce sens: *Brooks-Bidlake and Whitehall Ltd. v. A.-G.B.C.*, (1923) A.C. 450; *A.G. Ont. v. Reciprocal Insurers*, (1924) A.C. 328; cf. W.S. Tarnopolsky, *A Supreme Court and Civil Liberties*, (1976) 14 *Alb. L.R.* 58, 61-70.

103. Voir en général: J.R. Feltham and W.R. Rauenbusch, *Economic Nationalism*, dans: R. St. J. MACDONALD, G.I. MORRIS, D.M. JOHNSTON (ed.), *Canadian Perspectives on International Law and Organization*, 1974, p. 885 et s.

104. À titre d'exemple: interdiction d'accepter un emploi rémunéré opposable aux visiteurs étrangers, *Loi sur l'immigration de 1976*, art. 10 et para 18 (1) du *Règlement sur l'immigration de 1978*, C.R.C., c. 940; voir l'art. 6 du *Pacte international relatif aux droits économiques...*

La discrimination à l'égard des étrangers accuse des degrés variables. Elle peut procéder à la distinction classique entre les citoyens et tous les étrangers. L'exemple-type en est l'inéligibilité et l'absence du droit de vote aux élections législatives fédérales¹⁰⁵. Les étrangers sont également exclus de certains domaines d'activités minières dans les Territoires du Nord-Ouest¹⁰⁶, ne peuvent occuper certaines fonctions (administrateur de sociétés d'État¹⁰⁷), acquérir certains biens (navires canadiens¹⁰⁸), etc. Dans d'autres cas, la discrimination touche seulement certains étrangers, en fonction, soit de leur citoyenneté, soit de leur statut au Canada. Le premier cas est illustré par les facilités relatives aux documents de voyage dont bénéficient les citoyens américains et par l'absence d'exigence de visas de visiteurs à l'égard des citoyens de plusieurs États-membres du Commonwealth et d'États ouest-européens¹⁰⁹. Le deuxième cas est celui des résidents permanents au Canada — donc étrangers — qui ont le droit d'y entrer et d'y travailler comme les citoyens, tandis que les visiteurs étrangers n'ont ni l'un, ni l'autre¹¹⁰. Les résidents canadiens possèdent d'ailleurs la plupart des droits privés dont bénéficient les citoyens, ce qui constitue un moyen efficace d'intégration dans une société, elle-même d'origine immigrante. La notion de résident est définie de façon très variée dans différentes lois, p. ex. elle ne désigne que ceux qui n'ont pas encore effectué de séjour d'une longueur suffisante en vue de solliciter la citoyenneté, à l'exclusion de toute autre personne¹¹¹; elle peut englober les personnes morales qui fonctionnent au Canada ou seulement celles qui y sont contrôlées par des résidents canadiens, etc.¹¹².

Les formes de discrimination diffèrent également. Dans les cas extrêmes, les étrangers sont totalement exclus d'un champ d'activité, comme la radiodiffusion¹¹³. Dans d'autres cas, les

105. *Loi électorale du Canada*, S.R.C. 1970, 1er suppl., c. 14, art. 14 (1).

106. *Loi sur les terres territoriales*, S.R.C., c. T-6.

107. *Loi sur les chemins de fer nationaux*, S.R.C. 1970, c. C-10, art. 6 (3); *Loi relative à Air Canada*, S.R.C., c. A-11, art. 9.

108. Art. 33 (8) c LC; art. 6 de la *Loi sur la marine marchande*, S.R.C. 1970, c. S-9.

109. Voir para. 13 (1) et Annexe II du *Règlement sur l'immigration de 1978*.

110. Voir notes 39 et 104, *supra*.

111. Voir note 87, *supra*.

112. Voir la définition de la corporation réputée être un résident: art. 250 (4) b de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, c. 63 (am.); quant aux particuliers — voir l'art. 250 (1) de la même loi.

113. *Loi sur la radiodiffusion*, S.R.C. 1970, c. B-11 (am.), art. 3 (b).

étrangers ou les non-résidents ne peuvent assumer le contrôle de personnes morales et sont réduits à des participations minoritaires, p. ex. dans toutes les institutions financières¹¹⁴. Une autre forme de discrimination prend la forme de la nécessité de solliciter un permis ou une autorisation, là où les citoyens et résidents ont libre accès, comme cela est pratiqué lors de l'examen de l'investissement étranger¹¹⁵. Enfin, les étrangers peuvent se voir imposer des obligations plus contraignantes ou des droits plus restreints que les citoyens dans un domaine d'activités qui leur est, par ailleurs, ouvert (p. ex. compagnies d'assurances étrangères¹¹⁶).

Cette variété et le caractère assez éphémère de certaines dispositions ayant trait aux incapacités des étrangers appellent un examen méticuleux de l'état du droit avant toute prise de position au sujet de n'importe quel cas où les étrangers ou les non-résidents sont concernés.

2. Compétences provinciales en matière d'effets juridiques de la citoyenneté canadienne

En raison de la teneur de l'article 91 (25) de l'A.A.N.B., les législations provinciales ne peuvent porter principalement sur des étrangers en tant que groupe distinct du groupe de citoyens¹¹⁷. Elles sont tout de même habilitées à légiférer en se servant de ces critères de distinction, si le but de ces normes est d'affecter ces groupes de façon seulement incidente ou indirecte, à l'occasion de l'exercice de leurs propres compétences législatives. La *Loi sur la citoyenneté* et un arrêt récent de la Cour suprême ont contribué à élucider en partie l'étendue des pouvoirs provinciaux en la matière.

a. Législation provinciale applicable directement aux citoyens et aux étrangers

Les provinces légifèrent souvent, en vertu de leurs compétences expresses, au sujet des citoyens et des étrangers de manière directe mais incidente. En se servant du critère de nationalité, elles accordent aux citoyens des droits exclusifs, p. ex., le droit de vote lors

114. *Loi sur les banques*, S.R.C. 1970, c. B-1, arts 18 (3), 53 (1), 54 (1).

115. *Loi sur l'examen de l'investissement étranger*, S.C. 1973-74, c. 46, art. 8 (1) et (2) concernant les prises de contrôle et les investissements nouveaux.

116. *Loi concernant les compagnies d'assurances étrangères au Canada*, S.R.C. 1970, c. 1-16 (am.), arts 12, 13, 14 et 18.

117. Cf. *Union Colliery Co. of British Columbia Ltd. v. Bryden*, (1899) A.C. 580.

des élections provinciales¹¹⁸, comme elles excluent les étrangers de certaines professions, notamment celles d'auxiliaires de la justice¹¹⁹. Le caractère incident de ces dispositions se traduit par le fait qu'elles se situent dans l'ensemble de la réglementation d'une manière de ressort provincial, n'en constituent pas un but principal et sont fondées sur un motif apparent et justifiable dans les circonstances. Dans ce contexte, les tribunaux ont accepté la validité de ces lois provinciales¹²⁰. Ils ont, par contre, infirmé une loi en constatant que seuls les étrangers d'une certaine nationalité ou ethnie étaient visés dans un domaine d'activités dont aucun motif rationnel n'appelait leur exclusion. Puisqu'il s'agissait, de surcroît, d'un amendement à la législation en vigueur, ce dernier fut déclaré inconstitutionnel parce que portant principalement sur les étrangers¹²¹.

Les provinces ont également le pouvoir de légiférer au sujet des étrangers au moyen des pouvoirs implicites, nécessaires à la réglementation des matières de leur ressort. Ainsi, une loi qui concernait la reconnaissance et l'exécution des jugements étrangers à l'égard d'un seul groupe d'étrangers d'une nationalité donnée a été considérée comme relevant des droits civils, probablement parce qu'elle avait pour but d'apporter aux résidents de cette province des garanties réciproques à l'étranger¹²².

Il est à noter que les provinces ont évité dans le passé de légiférer à l'encontre des dispositions de la *Loi sur la citoyenneté* relatives à l'acquisition de biens par les étrangers. Le changement récent de cette attitude¹²³ a entraîné une démarche subséquente de la part des autorités fédérales. Une troisième possibilité d'atteindre les étrangers de manière directe est fournie aux provinces par la *Loi sur la citoyenneté* elle-même. Probablement à la suite d'une série de lois provinciales interdisant aux étrangers l'acquisition de terres¹²⁴, les autorités fédérales ont décidé de "légaliser" cette tendance tout en assumant un certain contrôle. Les provinces sont désormais

118. *Loi électorale*, L.R.Q., c. E-3, art. 47.

119. *Loi du Barreau*, L.R.Q., c. B-1, art. 45 (a); *Loi sur les jurés*, L.R.Q., c. J-2, art. 3.

120. Cf. *A.-G. Ontario v. Reciprocal Insurers*, (1924) A.C. 328.

121. *Union Colliery Co. of B.C. Ltd. v. Bryden*, (1899) A.C. 580.

122. *A.-G. Ontario c. Scott*, (1956) R.C.S. 137.

123. Voir J. Spencer, *The Alien Landowner in Canada*, (1973) 51 *Rev. du bar. can.* 389.

124. Cf. *Comité fédéral-provincial de la propriété de terrains par des étrangers, Rapport présenté aux premiers ministres*, Information Canada, 1975; cf. E.J. Arnett, *Which Investors are Foreign?*, (1977) 55 *Rev. du bar. can.* 231, 238.

autorisées à prohiber, limiter et annuler une possession ou acquisition de biens immeubles, quel qu'en soit le mode, y compris la succession, par les personnes physiques qui n'ont pas la qualité de citoyens canadiens ou par les personnes morales "contrôlées de fait" par ces personnes physiques (art. 33 (2) LC). Les provinces définissent elles-mêmes la possession et l'acquisition, la notion de contrôle et le caractère des personnes morales en cause, ce qui élargit encore leurs pouvoirs (art. 33 (3) LC). Toutefois, l'exercice de cette compétence ne saurait affecter ni citoyens canadiens, ni diplomates ou consuls étrangers dont les acquisitions servent des fins officielles; il est également exclu que les accords internationaux du Canada soient transgressés à cette occasion, tant par une discrimination entre citoyens étrangers qu'en raison de l'absence d'une différenciation entre eux que ces accords sont susceptibles d'appeler (art. 33 (6) b, c, d LC). Finalement, les provinces ne peuvent prohiber les acquisitions de biens immeubles effectuées par des résidents permanents et par des investisseurs "non admissibles" autorisés conformément à la *Loi sur l'examen de l'investissement étranger* (art. 33 (6) a et c LC)¹²⁵. Le respect de ces conditions est contrôlé au moyen d'une délégation oblique¹²⁶: la province ne peut que réglementer cette question ("lieutenant-gouverneur en conseil") avec effet à partir de la date fixée par la proclamation du gouverneur (général) en conseil (art. 33 (7) LC)¹²⁷. La tendance des autorités fédérales de se réserver entièrement le contrôle des effets des engagements internationaux ainsi que celui de l'accès des étrangers à la vie économique y est bien visible. Mais les provinces en tirent un gain évident: elles sont désormais habilitées à réglementer la question de façon directe et principale, dérogeant ainsi aux dispositions relatives au statut des étrangers qui ne résident pas au Canada (art. 33 (1) LC)¹²⁸.

125. S.C. 1973, c. 46, art. 3 (1): citoyens étrangers, résidents permanents admissibles à la citoyenneté, gouvernements étrangers et leurs agences ou "subdivisions politiques", toute personne morale contrôlée de droit ou de fait par les personnes ci-dessus.

126. Cf. critique de cette manière de procéder qui s'apparente fort à une délégation pure et simple: P. Blache, *Délégation et fédéralisme canadien*, (1976) 7 R.D.U.S. 235, 282.

127. En pratique, cela aboutit à la publication de la réglementation provinciale sous forme d'un règlement fédéral; cf. le seul règlement publié concernant l'Alberta: *Règlement sur la propriété de terres appartenant à des étrangers*, DORS/79-416 (en vigueur le 1^{er} juin 1979).

128. Dans d'autres circonstances une telle réglementation aurait pu être jugée incompatible avec l'art. 91 (25) A.A.N.B.; cf. J. Spencer, *The Alien Landowner...*, *op. cit.*, 403. Telle est précisément l'optique adoptée par *The Land Transfer Act*, S.O. 1979,

b. Législation provinciale relative à la propriété et aux droits civils affectant les citoyens et les étrangers

Les provinces ont souvent légiféré dans le cadre de cette compétence législative (art. 92 (13) A.A.N.B.) en visant spécialement certains citoyens et étrangers. Elles ont employé à cet effet le critère de race, d'ethnie ou d'origine, tout en faisant abstraction de la citoyenneté. Les tribunaux vérifiaient si l'aspect prépondérant de la législation contestée relevait de la compétence provinciale et examinaient la question d'atteinte éventuelle aux statuts des citoyens et des étrangers régis par les normes d'origine fédérale. Ainsi les citoyens canadiens d'origine asiatique se sont vus privés du droit de vote dans une province¹²⁹, tandis que dans l'autre, l'embauche de femmes blanches leur a été interdite¹³⁰. Les tribunaux ont fondé leur raisonnement sur la distinction entre les droits fondamentaux¹³¹ et les "privilèges" dont les provinces pouvaient disposer à leur guise. L'applicabilité de ces précédents dans les conditions contemporaines semble réduite en raison de l'adoption par les provinces de législations relatives aux droits de l'homme. Cependant, le principe dégagé à cette occasion et relatif à la compétence provinciale en ce qui concerne la restriction des droits civils ou l'accès à la propriété des citoyens et des étrangers au moyen d'un critère autre que la nationalité vient d'être confirmé par la Cour suprême¹³².

Une loi provinciale opposait la condition de résidence dans la province à tout acheteur potentiel de terres dans cette province. Les motifs de l'arrêt mettent l'accent sur le fait qu'aucun obstacle n'était dressé sur le chemin de ceux qui voudraient y élire leur domicile, sans aucune distinction entre citoyens canadiens et étrangers. Par ailleurs, la loi en question concernait clairement et principalement la propriété et les droits civils dans une province et elle n'avait point pour effet d'enlever la possibilité à un citoyen de gagner sa vie sur son territoire. L'opinion du juge Rand dans *Winner* se trouve donc confirmée et sa portée précisée: dans l'exercice de ses compétences

c. 8 (am.) et par la *Loi des droits sur les transferts des terrains*, L.R.Q., c. D-17; cf. commentaire de Y. Caron, (1977) 37 *Rev. du bar.* 127.

129. *Cunningham and A.-G. B.C. v. Tomey Homma and A.-G. Can.*, (1903) A.C. 151.

130. *Quong-Wing c. The King*, (1919) 49 R.C.S. 440.

131. Nécessaires à la vie normale dans une province; voir l'extrait de l'arrêt *Winner*, note 101, *supra*, voir aussi *Union Colliery*, note 121, *supra*.

132. *Morgan et Jacobson c. P.G.I.P.-E. et L. Blaquièrre et al.*, (1976) 2 R.C.S. 349; cf. commentaires: H. Brun, (1975) 16 *Cah. de dr.* 913; D. Young, (1975) 13 *Osgoode Hall L.J.* 354; D.P. Jones, (1975) 54 *Rev. du bar. can.* 381.

constitutionnelles, une province peut entamer le principe de l'égalité des citoyens et réduire les capacités juridiques attribuées aux étrangers par le statut d'origine fédérale, si la discrimination qu'elle exerce est dirigée contre des personnes qui ne résident pas dans ses limites mais qui demeurent libres de le faire¹³³.

L'arrêt *Morgan*, replacé dans l'ensemble du contexte législatif, apporte une clarification à la question de partage des compétences en matière de citoyenneté: le pouvoir d'admettre des étrangers et de munir des citoyens et les étrangers de capacités potentielles appartient aux autorités fédérales; celui de régir l'usage de ces capacités sur le territoire d'une province demeure entre les mains de cette dernière.

CONCLUSIONS

Le principe énoncé ci-dessus ne saurait être compris dans un sens absolu: l'exercice de ce pouvoir par les provinces demeure soumis au contrôle des tribunaux qui ont pour tâche de vérifier si l'adoption d'une législation n'aboutit pas à l'anéantissement du statut de citoyen ou de celui d'étranger.

D'un autre côté, l'arrêt *Morgan* doit être interprété dans le contexte législatif, dont les derniers éléments sont postérieurs à cette décision de la Cour suprême. En effet, la lecture des articles 5 (5) et 33 (1) — (3) et (6) LC permet de distinguer deux situations à l'égard desquelles l'étendue des pouvoirs provinciaux diffère.

La première est propre aux citoyens et aux étrangers autorisés à résider au Canada par les autorités fédérales. L'intention claire de ces dernières consiste, d'abord, à assurer l'égalité de tous les citoyens et des résidents, permanents ou spécialement autorisés, en ce qui concerne leur accès à la propriété immobilière et, ensuite, à garantir le respect des engagements internationaux du Canada. Cette prise de position est compatible avec la teneur des législations provinciales relatives aux droits de l'homme et son bien-fondé n'a jamais été mis en doute par la Cour suprême du Canada. Étant donné que les juges de cette Cour estiment que la compétence des autorités fédérales en la matière est exclusive en vertu de l'article 91 introductif et de son paragraphe 25¹³⁴, les provinces ne peuvent

133. L'Assemblée nationale du Québec a adopté le 21 décembre 1979 le projet de loi No 41 intitulé "Loi sur l'acquisition des terres agricoles par des non-résidents". Ses dispositions sont tout à fait similaires à celles dont la validité a été confirmée dans l'arrêt *Morgan*, à l'exception de la période de résidence qui est fixée à un an.

134. Cf. note 32, *supra*.

légiférer, ni principalement au sujet des citoyens, ni au sujet de la propriété immobilière des résidents permanents ou spécialement autorisés, en se servant de cette distinction fondée sur le statut pour opposer ces groupes de personnes à un autre groupe de personnes physiques ou morales. Par contre, les provinces sont en mesure de différencier les droits de tous selon d'autres critères, comme résidence, qualifications professionnelles, âge, etc., à condition qu'il ne s'agisse pas d'une privation pure et simple du statut défini par la législation fédérale et précisé par la jurisprudence.

La deuxième situation concerne aussi bien les étrangers qui ne résident pas au Canada que tous les étrangers en général en ce qui a trait à leurs droits autres que ceux relatifs à la propriété immobilière. Non seulement le souci d'égalité en est absent, mais encore la phrase introductive de l'article 33 (8) LC semble autoriser la discrimination fondée sur la citoyenneté. La pratique confirme l'hypothèse en vertu de laquelle les provinces sont autorisées à utiliser la distinction entre ces deux groupes d'étrangers et d'autres personnes physiques et morales, en vue de régir de façon incidente ou implicite les droits de ceux-là, à l'occasion de l'exercice de leurs compétences constitutionnelles. Cet exercice doit cependant remplir trois conditions qui sont: légalité d'une telle discrimination à la lumière du droit provincial; respect de la compétence fédérale fondée sur l'article 91 (25), lequel permet de légiférer "principalement" au sujet des étrangers; maintien des droits — même dans une mesure limitée — qui font partie du statut des étrangers, défini par la législation fédérale et comportant l'accès à la propriété autre qu'immobilière et le droit à la défense pleine et entière devant les tribunaux.

Ce laborieux partage des compétences législatives, si précis soit-il, peut facilement prêter flanc à critique. En particulier, il s'efforce d'indiquer ce qui est interdit aux provinces, au lieu de définir les compétences de ces dernières de façon positive. Cela introduit un élément d'incertitude quant au droit en vigueur, comme dans plusieurs autres secteurs du droit constitutionnel du Canada. Telle est cependant la rançon à verser en raison des circonstances historiques dans lesquelles l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique* de 1867 a été rédigé et adopté. Il est seulement regrettable que leurs effets se fassent sentir jusqu'à nos jours.