

Richard Alan Morgan and Alan Max Jacobson *Appellants*;

and

The Attorney General for the Province of Prince Edward Island and Leo Blacquièr *Respondents*;

and

**The Attorney General of Canada,
The Attorney General of Alberta,
The Attorney General of Saskatchewan,
The Attorney General of Manitoba,
The Attorney General of Ontario,
The Attorney General of Quebec,
The Attorney General of New Brunswick,
The Attorney General of Nova Scotia,
The Attorney General of Newfoundland,
The Attorney General of British Columbia** *Intervenants*.

1975: February 10, 11, 12, 13; 1975: June 26.

Present: Laskin C.J. and Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz and de Grandpré JJ.

ON APPEAL FROM THE SUPREME COURT OF PRINCE EDWARD ISLAND *in banco*

Constitutional law — Provincial legislation — Real property — Validity of provincial legislation limiting right of non-residents to hold land in Province — Whether legislation ultra vires — B.N.A. Act, 1867, ss. 91(25), 92(13) — Canadian Citizenship Act, R.S.C. 1970, c. C-19, ss. 22, 24 — The Real Property Act, R.S.P.E.I. 1951, c. 138, s. 3.

A declaratory action was taken by two U.S. citizens who were resident in the United States challenging the validity of s. 3 of *The Real Property Act*, R.S.P.E.I. 1951, c. 138. By order of Bell J. the question of the constitutionality of the provision was referred to the Supreme Court of Prince Edward Island *in banco*. That Court took the view that s. 3 was legislation in relation to property and civil rights in the Province, did not invade the exclusive authority of Parliament in relation to naturalization and aliens, did not conflict with s.

Richard Alan Morgan et Alan Max Jacobson *Appellants*;

et

Le procureur général de la province de l'Île-du-Prince-Édouard et Léo Blacquièr *Intimés*;

et

**Le procureur général du Canada,
Le procureur général de l'Alberta,
Le procureur général de la Saskatchewan,
Le procureur général du Manitoba,
Le procureur général de l'Ontario,
Le procureur général du Québec,
Le procureur général du Nouveau-Brunswick,
Le procureur général de la Nouvelle-Écosse,
Le procureur général de Terre-Neuve,
Le procureur général de la Colombie-Britannique** *Intervenants*.

1975: les 10, 11, 12 et 13 février; 1975: le 26 juin.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson, Beetz et de Grandpré.

EN APPEL DE LA COUR SUPRÊME DE L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD *in banco*

Droit constitutionnel — Loi provinciale — Biens immeubles — Validité d'une loi provinciale restreignant le droit des non-résidents de posséder des terres dans la province — La Loi est-elle inconstitutionnelle? — A.A.N.B., 1867, art. 91(25) et 92(13) — Loi sur la citoyenneté canadienne, S.R.C. 1970, c. C-19, art. 22 et 24 — Real Property Act, R.S.I.-P.-E. 1951, c. 138, art. 3.

Une action déclaratoire a été intentée par deux citoyens des États-Unis qui y résident, attaquant la validité de l'art. 3 du *Real Property Act*, R.S.I.-P.-E. 1951, c. 138. Le juge Bell a ordonné que la constitutionnalité de cette disposition soit soumise à la Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard *in banco*. Cette cour-là s'est dite d'avis que l'art. 3 est une disposition relative à la propriété et aux droits civils dans la province, qu'il n'empiète sur la compétence exclusive du Parlement en matière de naturalisation et d'aubains, et

24(1) of the *Canadian Citizenship Act*, R.S.C. 1970, c. C-19, and was not in conflict with the *Real and Personal Property Convention*, 1899, between Her Majesty and the United States, made applicable to Canada by a convention of October 21, 1921. The action for declaratory judgment and a writ of mandamus was therefore dismissed.

Held: The appeal should be dismissed.

The challenged legislation limits the rights of non-residents of the Province to take, acquire, hold or receive title to land in Prince Edward Island. The residency requirement affects both aliens and Canadian citizens alike and is related to a competent provincial object, namely, the holding of land in the province and limitations on the size of the holdings of a limited resource. It cannot be regarded as a sterilisation of the general capacity of an alien or non-resident citizen especially where there is no attempt to seal off provincial borders against entry. Section 3 is *intra vires* the provincial legislature as being in relation to property and civil rights in the Province in terms of s. 92(13) of the *British North America Act*, 1867.

The federal power as exercised in ss. 22 and 24 of the *Citizenship Act*, R.S.C. 1970, c. C-19, or as it may be exercised beyond these provisions, cannot be invoked to give aliens, naturalized persons or natural-born citizens any immunity from provincial regulatory legislation, otherwise within its constitutional competence, simply because it may affect one class more than another or may affect all of them alike by what may be thought of as undue stringency.

Winner v. S.M.T. (Eastern) Ltd., [1951] S.C.R. 887; *Union Colliery Co. of B.C., Ltd. v. Bryden*, [1899] A.C. 580; *Cunningham v. Tomey Homma*, [1903] A.C. 151; *Walter et al. v. A.-G. Alta. et al.* [1969] S.C.R. 383; *Quong-Wing v. The King* (1914), 49 S.C.R. 440; *Brooks-Bidlake & Whittall Ltd. v. A.-G. B.C.*, [1923] A.C. 450; *A.-G. B.C. et al. v. A.-G. Can. et al.*, [1924] A.C. 203, referred to.

APPEAL from a judgment of the Supreme Court of Prince Edward Island *in banco*¹ dismissing an action for a declaratory judgment and for a

¹ (1973), 5 Nfld. & P.E.I.R. 129.

qu'il n'entre pas en conflit avec le par. (1) de l'art. 24 de la *Loi sur la citoyenneté canadienne*, S.R.C. 1970, c. C-19, ni avec la *Convention relative à la jouissance et à la disposition des biens mobiliers et immobiliers* conclue en 1899 entre Sa Majesté la Reine et les États-Unis et mise en vigueur au Canada par la Convention du 21 octobre 1921. L'action visant à faire prononcer un jugement déclaratoire et à faire délivrer un bref de mandamus a donc été rejetée.

Arrêt: Le pourvoi doit être rejeté.

La loi contestée restreint le droit des non-résidents de la province de prendre, d'acquérir, de détenir ou de recevoir des terres situées dans l'Île-du-Prince-Édouard. La condition de résidence vise également les aubains et les citoyens canadiens et se rattache à un sujet de compétence provinciale, savoir, le droit de posséder des terres et les restrictions quant à la superficie (comme il s'agit de ressources limitées). Cette condition ne doit pas être considérée comme une destruction de la capacité générale d'un aubain ou d'un citoyen qui ne réside pas dans la province, d'autant plus qu'il n'y a aucune disposition tendant à restreindre l'accès à la province. L'article 3 est *intra vires* de la législature provinciale car il s'agit d'une disposition relative à la propriété et aux droits civils dans la province, visée par l'art. 92(13) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, 1867.

La compétence fédérale comme elle s'exerce aux art. 22 et 24 de la *Loi sur la citoyenneté*, S.R.C. 1970, c. C-19, ou comme elle peut s'exercer au-delà de ces dispositions, ne peut pas être invoquée pour donner aux aubains, aux personnes naturalisées ou aux citoyens de naissance une immunité à l'encontre d'une loi provinciale constitutionnelle en elle-même, simplement parce que celle-ci peut viser une catégorie de personnes plus directement qu'une autre ou toucher tout le monde également avec une rigueur qu'on peut considérer excessive.

Arrêts mentionnés: *Winner c. S.M.T. (Eastern) Ltd.*, [1951] R.C.S. 887; *Union Colliery Co. of B.C., Ltd. v. Bryden*, [1899] A.C. 580; *Cunningham v. Tomey Homma*, [1903] A.C. 151; *Walter et al. c. P. G. Alta. et al.* [1969] R.C.S. 383; *Quong-Wing c. Le Roi* (1914), 49 R.C.S. 440; *Brooks-Bidlake & Whittall Ltd. v. A.-G. B.C.*, [1923] A.C. 450; *A.-G. B.C. et al. v. A.-G. Can. et al.*, [1924] A.C. 203.

APPEL interjeté à l'encontre d'un jugement de la Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard *in banco*¹ rejetant une action visant à faire prononcer

¹ (1973), 5 Nfld. & P.E.I.R. 129.

writ of mandamus. Appeal dismissed.

Bernard Chernos, Q.C., Allan K. Scales, Q.C., and Richard N. Poole, for the appellants.

Maurice H. Fyfe, Q.C., and Wendell MacKay, Q.C., for the respondents.

G. W. Ainslie, Q.C., and Barbara Reed for the intervenant, the Attorney General of Canada.

M. Manning, for the intervenant, the Attorney General of Ontario.

Ross Goodwin, for the intervenant, the Attorney General of Quebec.

J. W. Kavanagh, Q.C., for the intervenant, the Attorney General of Nova Scotia.

David Norman and Richard P. Burns, for the intervenant, the Attorney General of New Brunswick.

Brian F. Squair, and Robert Houston, for the intervenant, the Attorney General of Manitoba.

D. H. Vickers and M. H. Smith, for the intervenant, the Attorney General of British Columbia.

K. Lysyk, Q.C., for the intervenant, the Attorney General of Saskatchewan.

William Henkel, Q.C., for the intervenant, the Attorney General of Alberta.

W. G. Burke-Robertson, Q.C., for the intervenant, the Attorney General of Newfoundland.

The judgment of the Court was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—This appeal arises out of a declaratory action by two citizens of the United States, who are also resident there, challenging the validity of s. 3 of the *Real Property Act*, R.S.P.E.I. 1951, c. 138, as enacted by 1972 (P.E.I.), c. 40, s. 1. By order of Bell J. the question of the constitutionality of this provision was referred to the Supreme Court of Prince Edward Island *in banco*, and that Court, in reasons for judgment delivered by Trainor C.J. on November 19, 1973, rejected the attack on the re-enacted s. 3 on all the grounds urged against it. In substance, that Court's view was that s. 3 was legislation in

un jugement déclaratoire et à faire délivrer un bref de mandamus. Pourvoi rejeté.

Bernard Chernos, c.r., Allan K. Scales, c.r., et Richard N. Poole, pour les appelants.

Maurice H. Fyfe, c.r., et Wendell MacKay, c.r., pour les intimés.

G. W. Ainslie, c.r., et Barbara Reed pour le procureur général du Canada, intervenant.

M. Manning, pour le procureur général de l'Ontario, intervenant.

Ross Goodwin, pour le procureur général du Québec, intervenant.

J. W. Kavanagh, c.r., pour le procureur général de la Nouvelle-Écosse, intervenant.

David Norman et Richard P. Burns, pour le procureur général du Nouveau-Brunswick, intervenant.

Brian F. Squair, et Robert Houston, pour le procureur général du Manitoba, intervenant.

D. H. Vickers et M. H. Smith, pour le procureur général de la Colombie-Britannique, intervenant.

K. Lysyk, c.r., pour le procureur général de la Saskatchewan, intervenant.

William Henkel, c.r., pour le procureur général de l'Alberta, intervenant.

W. G. Burke-Robertson, c.r., pour le procureur général de Terre-Neuve, intervenant.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE EN CHEF—Ce pourvoi fait suite à une action déclaratoire intentée par deux citoyens des États-Unis qui y résident et attaquent la validité de l'art. 3 du *Real Property Act*, R.S.I.-P.-E. 1951, c. 138, décrété par c. 40, art. 1, 1972 (I.-P.-E.). Le juge Bell a ordonné que la constitutionnalité de cette disposition soit soumise à la Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard *in banco*. Cette cour-là, pour les motifs exposés le 19 novembre 1973 par le juge en chef Trainor, a rejeté la contestation du nouvel art. 3 et toutes les allégations formulées contre lui. Essentiellement, elle a été d'avis que l'art. 3 est une disposition

relation to property and civil rights in the Province, it did not invade the exclusive authority of Parliament in relation to naturalization and aliens, it did not conflict with s. 24(1) of the *Canadian Citizenship Act*, R.S.C. 1970, c. C-19, and it was not in conflict with the *Real and Personal Property Convention*, 1899, between Her Majesty and the United States, made applicable to Canada by a convention of October 21, 1921.

This last point was not pressed on the appeal to this Court which proceeded on the other grounds taken by the Court below. On the appeal here the appellants were supported by the Attorney General of Canada as an intervenant, and the respondent Attorney General of Prince Edward Island was supported by the Attorneys General of all the other provinces as intervenants.

The challenged s. 3 reads as follows:

3. (1) Persons who are not Canadian citizens may take, acquire, hold, convey, transmit, or otherwise dispose of, real property in the Province of Prince Edward Island subject to the provisions of sub-section two (2) here next following.

(2) Unless he receives permission so to do from the Lieutenant-Governor-in-Council, no person who is not a resident of the Province of Prince Edward Island shall take, acquire, hold or in any other manner receive, either himself, or through a trustee, corporation, or any such the like, title to any real property in the Province of Prince Edward Island the aggregate total of which exceeds ten (10) acres, nor to any real property in the Province of Prince Edward Island the aggregate total of which has a shore frontage in excess of five (5) chains.

(3) The grant of any such permission shall be at the discretion of the Lieutenant Governor-in-Council, who shall notify the applicant in writing by means of a certified copy of an Order-in-Council of his decision within a reasonable time.

(4) An application for any such permission shall be in the form prescribed, from time to time, by the Lieutenant-Governor-in-Council.

(5)(a) For the purposes of this section, "Canadian citizen" means persons defined as Canadian citizens by the *Canadian Citizenship Act* (R.S.C. 1970, Vol. 1, Cap. C-19).

relative à la propriété et aux droits civils dans la province, qu'il n'empiète pas sur la compétence exclusive du Parlement en matière de naturalisation et d'aubains, et qu'il n'entre pas en conflit avec le par. (1) de l'art. 24 de la *Loi sur la citoyenneté canadienne*, S.R.C., 1970, c. C-19, ni avec la *Convention relative à la jouissance et à la disposition des biens mobiliers et immobiliers* conclue en 1899 entre Sa Majesté la Reine et les États-Unis et mise en vigueur au Canada par la convention du 21 octobre 1921.

On n'a pas soulevé ce dernier point lors du pourvoi devant cette Cour où l'on a invoqué les autres moyens considérés par la Cour d'appel. Les appelants ont l'appui du procureur général du Canada à titre d'intervenant et l'intimé, le procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard, est appuyé par ses collègues de toutes les autres provinces canadiennes, à titre d'intervenants.

L'article 3 contesté prévoit:

[TRADUCTION] 3. (1) Les personnes qui ne sont pas citoyens canadiens peuvent prendre, acquérir, détenir, céder, transmettre ou autrement aliéner des biens immeubles dans la province de l'Île-du-Prince-Édouard, sous réserve des dispositions du paragraphe (2) ci-dessous.

(2) Sauf si elle a obtenu l'autorisation du lieutenant-gouverneur en conseil, une personne qui n'est pas un habitant de la province de l'Île-du-Prince-Édouard ne peut prendre, acquérir, détenir ou autrement recevoir, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un fiduciaire, d'une compagnie ou autre institution semblable, aucun titre à un terrain dans la province de l'Île-du-Prince-Édouard dont la superficie totale dépasse dix (10) acres ou dont le rivage dépasse cinq (5) chaînes.

(3) L'autorisation est accordée à la discrétion du lieutenant-gouverneur en conseil qui doit dans un délai raisonnable aviser le requérant par écrit de sa décision en lui faisant parvenir une copie authentique du décret.

(4) La demande d'autorisation doit se faire dans la forme prescrite à l'occasion par le lieutenant-gouverneur en conseil.

(5)a) Dans cet article, «citoyen canadien», désigne une personne définie comme citoyen canadien par la *Loi sur la citoyenneté canadienne* (S.R.C. 1970, Vol. 1, c. C-19).

(b) For the purposes of this section "resident of the Province of Prince Edward Island" means a bona fide resident, animus et factum of the Province of Prince Edward Island.

(c) For the purpose of this section "corporation" means any company, corporation or other body corporate and politic, and any association, syndicate or other body, and any such the like, and the heirs, executors, administrators and curators, or other legal representatives of such person, as such is defined and included by The Domiciled Companies Act (Laws of Prince Edward Island 1962).

b) Dans cet article, «habitant de la province de l'Île-du-Prince-Édouard» désigne une personne qui a de bonne foi sa résidence, *animus et factum*, dans la province de l'Île-du-Prince-Édouard.

c) Dans le présent article, «compagnie» désigne une société, corporation ou autre personne morale ou une association, syndicat ou organisme de même nature, ainsi que les héritiers, exécuteurs, administrateurs et curateurs ou autres représentants légaux de cette personne, au sens du *Domiciled Companies Act* (Statuts de l'Île-du-Prince-Édouard 1962).

It replaced pre-confederation legislation of 1859 (P.E.I.), c. 4 under which the common law disability of aliens to hold land was abolished but aliens, or persons holding for them, were limited to a maximum of two hundred acres. In 1939, this limitation to two hundred acres was qualified by the words "except with the consent of the Lieutenant Governor in Council": see 1939 (P.E.I.), c. 44; and by 1964 (P.E.I.), c. 27, s. 1 the limitation to two hundred acres was reduced to ten acres. So the law stood in Prince Edward Island until the enactment in 1972 of the provision now under challenge.

Of the earlier legislation to which I have referred, the Supreme Court of Prince Edward Island *in banco* said this:

There can be no doubt that the statute of 1859 and the amendment of 1939 were, in pith and substance, legislation respecting aliens. The former, being a pre-Confederation enactment was unquestionably valid legislation, while the latter as post-Confederation legislation was probably invalid as being beyond the powers of the Province under the *British North America Act, 1867*. However, its validity was never questioned in the Courts and it remained until 1972. As the national park was developed and numerous provincial parks were set up, the island's beauty as a tourist resort gained such status that many non-residents were rapidly acquiring large portions of island lands, and so great was the alarm as to the possibility of the island once more falling under the control of absentee owners that in 1972 the Legislature repealed the 1939 legislation and enacted the impugned provisions above set forth.

Cet article remplace la loi de 1859 (I.-P.-E.), c. 4, antérieure à la Confédération, laquelle avait mis fin à l'interdiction que le *common law* faisait aux aubains de posséder des terres mais elle limitait à deux cents acres l'étendue qu'un aubain ou ses prête-noms pouvaient détenir. En 1939, on atténua cette limite de deux cents acres en ajoutant l'expression «sauf avec le consentement du lieutenant-gouverneur en conseil»: voir c. 44 1939 (I.-P.-E.); et par l'art. 1, c. 27 1964 (I.-P.-E.) la limite de deux cents acres fut réduite à dix acres. Cette loi de l'Île-du-Prince-Édouard subsista ainsi jusqu'à l'adoption de 1972 de la disposition qui fait maintenant l'objet du litige.

Parlant de l'ancienne loi déjà mentionnée, la Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard *in banco* a dit:

[TRANSLATION] Il n'y a pas de doute que la loi de 1859 et la modification de 1939 visaient essentiellement les aubains. Étant antérieure à la Confédération, la première loi était incontestablement valide, tandis que la seconde, adoptée après la Confédération, était probablement invalide parce qu'elle outrepassait la compétence de la province en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*. Toutefois sa constitutionnalité ne fut jamais contestée devant les tribunaux et elle demeura en vigueur jusqu'en 1972. L'aménagement du parc national et la création de nombreux parcs provinciaux firent que la beauté de l'île devint un tel attrait touristique que beaucoup de gens qui n'y résident pas se mirent à en acquérir des parties importantes. On a tellement craint de voir, une fois de plus, l'île tomber aux mains de propriétaires forains, qu'en 1972 la Législature abrogea la loi de 1939 et adopta les dispositions contestées.

I take the Court below to have based the distinction between the former legislation and that now under review on the ground that the province had made residence rather than alienage *per se* the touchstone of the limitation on the holding of land in the province, and it followed in the view of that Court that federal power was not invaded by giving such a preference in the holding of land, as s. 3 provided in favour of residents.

Two questions arising out of the construction of s. 3 may be put out of the way before turning to the constitutional issues. Having regard to the definition of "resident of Prince Edward Island" in s. 3(5)(b) as meaning "a bona fide resident, animus et factum", it was contended that corporations are excluded from the coverage of the legislation, and this was conceded in the argument of counsel for the Attorney General of Prince Edward Island. There was no mortmain legislation in force in the province at the time of action brought, but, in any event, whether the structures of s. 3 can be evaded by purchases of land in the name of a corporation, even a non-resident one, is not a question that need be answered here.

Nor need an answer be given as to who fall within and who fall outside the definition of "resident of Prince Edward Island". Certainly, no doubt exists that the appellants herein are non-residents, and whether or not such persons as federal civil servants, members of the military forces and so on are residents can be left for determination when a question as to their residential qualification arises.

I view s. 3 as applying to Canadian citizens who reside outside of Prince Edward Island, whether elsewhere in Canada or outside of Canada and to aliens who reside outside of Prince Edward Island, whether elsewhere in Canada or, as here, outside of Canada. This being so, the attack on this provision was based initially on an allegedly unconstitutional discrimination between resident and non-resident Canadian citizens, at least those residing elsewhere in Canada. Citizenship, it was urged, involved being at home in every province, it was a

J'estime que la Cour d'instance inférieure a basé la distinction entre l'ancienne loi et celle actuellement à l'étude, sur l'argument que la province a fait de la résidence plutôt que de l'extranéité *per se*, le critère d'application des restrictions apportées au droit de posséder des terres dans la province, il s'ensuit que, selon son opinion, l'on a pas impiété sur la compétence fédérale en donnant aux habitants de la province, à l'égard du droit de posséder des terres, la préférence prévue à l'art. 3.

Avant de traiter des questions constitutionnelles, il y a lieu de disposer de deux points soulevés sur l'interprétation de l'art. 3. En regard de la définition de «habitant de l'Île-du-Prince-Édouard» à l'al. b) du par. (5) de l'art. 3, «une personne qui a de bonne foi sa résidence, *animus et factum*», on a soutenu que les compagnies constituées en corporation ne sont pas touchées par cette loi et l'avocat du procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard, l'a concédé dans sa plaidoirie. Il n'y avait pas de loi de mainmorte en vigueur dans la province quand l'action fut intentée, mais de toute façon il n'est pas nécessaire de décider ici s'il est possible d'éluder les restrictions imposées par l'art. 3 en achetant des terres au nom d'une compagnie, voire une compagnie qui n'a pas son siège social dans la province.

Il n'est pas nécessaire non plus de déterminer qui est visé par la définition de «habitant de l'Île-du-Prince-Édouard» et qui ne l'est pas. Il ne fait aucun doute que les appelants en l'espèce ne le sont pas, et la question de savoir si les fonctionnaires fédéraux, les membres des Forces armées ou d'autres personnes sont des «habitants» peut rester à trancher lorsqu'elle sera soulevée.

Je considère que l'art. 3 s'applique aux citoyens canadiens qui résident en dehors de l'Île-du-Prince-Édouard, au Canada ou ailleurs, ainsi qu'aux aubains qui résident au Canada hors de l'Île-du-Prince-Édouard ou, comme c'est le cas en l'espèce, hors du Canada. Par conséquent, l'attaque contre cette disposition s'appuie au départ sur une prétendue discrimination inconstitutionnelle entre les citoyens canadiens qui résident dans l'Île et ceux qui n'y résident pas, au moins ceux qui résident ailleurs au Canada. On a fait valoir que,

status that was under exclusive federal definition and protection, and it followed that a residential qualification for holding land in any province offended against the equality of status and capacity that arose from citizenship and, indeed, inhered in it. This submission was fortified by reliance on s. 24 of the *Canadian Citizenship Act* which is in the following terms:

24. (1) Real and personal property of every description may be taken, acquired, held and disposed of by an alien in the same manner in all respects as by a natural-born Canadian citizen; and a title to real and personal property of every description may be derived through, from or in succession to an alien in the same manner in all respects as through, from or in succession to a natural-born Canadian citizen.

(2) This section does not operate so as to

(a) qualify an alien for any office or for any municipal, parliamentary or other franchise;

(b) qualify an alien to be the owner of a Canadian ship;

(c) entitle an alien to any right or privilege as a Canadian citizen except such rights and privileges in respect of property as are hereby expressly given to him; or

(d) affect an estate or interest in real or personal property to which any person has or may become entitled, either mediately or immediately, in possession or expectancy, in pursuance of any disposition made before the 4th day of July 1883, or in pursuance of any devolution by law on the death of any person dying before that day. R.S., c. 33, s. 24.

Section 3 which is under challenge here does not distinguish between natural-born and naturalized Canadian citizens in making provincial residence the relevant factor for holding land. If it did, a different question would be presented, and account would have to be taken of the effect of s. 22 of the *Canadian Citizenship Act* which prescribes equality of status and equality of rights and obligations for all citizens, whether natural-born or naturalized.

Although citizenship as such is not mentioned in the *British North America Act*, it was not doubted by anyone on this appeal that, whether by implication from s. 91 (25) thereof or under the opening

puisque la citoyenneté permet d'être chez soi dans chacune des provinces, elle confère un statut dont la définition et la protection relèvent exclusivement du Parlement et qu'il en résulte que la résidence comme condition du droit de posséder des terres dans une des provinces viole l'égalité de statut et de capacité qui découle de la citoyenneté et y est même inhérente. A l'appui de cet argument, on a invoqué l'art. 24 de la *Loi sur la citoyenneté canadienne* ainsi libellé:

24. (1) Des biens meubles et immeubles de toute nature peuvent être pris, acquis, détenus et aliénés par un étranger de la même manière, à tous égards, que par un citoyen canadien de naissance. Le titre à des biens meubles et immeubles de tout genre peut émaner d'un étranger, passer par un étranger ou en succession à celui-ci de la même manière, sous tous rapports, que dans le cas d'un citoyen canadien de naissance.

(2) Le présent article n'a pas pour effet

a) d'habiliter un étranger à exercer une charge, ou un droit de vote municipal, parlementaire ou autre;

b) d'habiliter un étranger à devenir le propriétaire d'un navire canadien;

c) d'admettre un étranger à quelque droit ou privilège de citoyen canadien, excepté les droits et privilèges qui lui sont expressément conférés par les présentes quant aux biens; ni

d) d'atteindre des biens ou un intérêt dans des biens meubles ou immeubles auxquels une personne est devenue ou peut devenir admissible, médiatement ou immédiatement en possession ou en expectative, selon une disposition faite avant le 4 juillet 1883 ou une dévolution légale lors du décès d'une personne survenu avant la date en question. S.R. c. 33, art. 24.

L'article 3 contesté en l'espèce ne fait pas de distinction entre les citoyens canadiens de naissance et les citoyens naturalisés lorsqu'il fait de la résidence dans la province une condition essentielle du droit de posséder des terres. S'il faisait une telle distinction, cela soulèverait un point différent et il faudrait tenir compte de l'art. 22 de la *Loi sur la citoyenneté canadienne* qui prescrit l'égalité de statut et l'égalité de droits et d'obligations pour tous les citoyens nés au pays ou naturalisés.

Bien que la citoyenneté ne soit pas nommément mentionnée dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, personne au cours des débats n'a mis en doute que, soit implicitement par le par. (25) de

words thereof, it was for Parliament alone to define citizenship and to define how it may be acquired and lost. How far beyond this Parliament may go in investing citizenship with attributes that carry against provincial legislation has not been much canvassed in this Court; nor, on the other hand, is there any large body of case law dwelling on the limitation on provincial legislative power arising from a grant of citizenship or the recognition thereof in a natural-born citizen or arising from federal power in relation to naturalization and aliens under s. 91(25) of the *British North America Act*.

The well-known dictum by Rand J. in *Winner v. S.M.T. (Eastern) Ltd.*², at p. 920 that "a province cannot prevent a Canadian from entering it except, conceivably, in temporary circumstances, for some local reason, as for example health", was preceded by some observations upon which stress was laid by the appellants and by the Attorney General of Canada. These observations engaged the decisions of the Privy Council in *Union Colliery Co. v. Bryden*³, and *Cunningham v. Tomey Homma*⁴, and they are as follows (at pp. 918-920):

Citizenship is membership in a state; and in the citizen inhere those rights and duties, the correlatives of allegiance and protection, which are basic to that status. . . .

But incidents of status must be distinguished from elements or attributes necessarily involved in status itself. British subjects have never enjoyed an equality in all civil or political privileges or immunities as is illustrated in *Cunningham v. Tomey Homma*, in which the Judicial Committee maintained the right of British Columbia to exclude a naturalized person from the electoral franchise. On the other hand, in *Bryden's* case, a statute of the same province that forbade the employment of Chinamen, aliens or naturalized, in underground mining operations, was found to be incompetent. As explained in *Homma's* case, that decision is to be taken as determining,

l'art. 91, soit par la disposition générale du début de l'art. 91, le Parlement seul a compétence pour définir la citoyenneté, ses modes d'acquisition et de perte. On a peu insisté sur la question de savoir si le Parlement peut aller plus loin et investir la citoyenneté d'attributs allant à l'encontre de la législation provinciale. De même, il n'y a pas beaucoup de jurisprudence sur la restriction qu'apportent au pouvoir législatif provincial l'octroi de la citoyenneté ou sa reconnaissance à l'égard d'un citoyen de naissance ou l'exercice de la compétence fédérale en matière de naturalisation et d'aubains en vertu du par. (25) de l'art. 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

La célèbre remarque du juge Rand dans la cause *Winner c. S.M.T. (Eastern) Ltd.*², à la p. 920 à savoir: [TRADUCTION] «qu'une province ne peut empêcher un Canadien d'entrer sur son territoire sauf, comme on peut le présumer, dans des circonstances particulières et pour des motifs d'ordre local comme, par exemple, des raisons de santé» est précédée de certaines observations sur lesquelles les appelants et le procureur général du Canada ont mis l'accent. Ces observations renvoient aux décisions du Conseil privé dans les affaires *Union Colliery Co. v. Bryden*³ et *Cunningham v. Tomey Homma*⁴, et elles se lisent comme suit: (aux pp. 918-920):

[TRADUCTION] La citoyenneté se définit comme l'appartenance à un État; les citoyens ont des droits et des devoirs, corollaires de l'allégeance et de la protection, qui sont les fondements de ce statut.

Mais on doit distinguer les incidents du statut, des éléments ou des attributs qu'implique nécessairement le statut lui-même. Les sujets britanniques n'ont jamais bénéficié de l'égalité en ce qui concerne tous les avantages ou droits civils ou politiques, comme on le voit dans l'arrêt *Cunningham v. Tomey Homma*, dans lequel le Comité judiciaire a confirmé le droit de la Colombie-Britannique de priver une personne naturalisée du droit de vote. D'un autre côté, l'arrêt *Bryden* conclut à l'invalidité d'une loi de cette même province qui interdisait d'employer des Chinois, aubains ou naturalisés, dans des exploitations minières souterraines. Comme on l'explique dans l'arrêt *Homma*, on doit entendre cette décision comme jugeant

² [1951] S.C.R. 887.

³ [1899] A.C. 580.

⁴ [1903] A.C. 151.

² [1951] R.C.S. 887.

³ [1899] A.C. 580.

⁴ [1903] A.C. 151.

“that the regulations there impeached were not really aimed at the regulation of metal mines at all, but were in truth devised to deprive the Chinese, naturalized or not, of the ordinary rights of the inhabitants of British Columbia and, in effect, to prohibit their continued residence in that province, since it prohibited their earning their living in that province.”

What this implies is that a province cannot, by depriving a Canadian of the means of working, force him to leave it: it cannot divest him of his right or capacity to remain and to engage in work there: that capacity inhering as a constituent element of his citizenship status is beyond nullification by provincial action. The contrary view would involve the anomaly that although British Columbia could not by mere prohibition deprive a naturalized foreigner of his means of livelihood, it could do so to a native-born Canadian. He may, of course, disable himself from exercising his capacity or he may be regulated in it by valid provincial law in other aspects. But that attribute of citizenship lies outside of those civil rights committed to the province, and is analogous to the capacity of a Dominion corporation which the province cannot sterilize.

These passages from the reasons of Rand J. in the *Winner* case raise, by and large, the issues upon which the parties and the intervenants have made their various submissions, both in respect of the scope of the federal citizenship power and the federal power in relation to aliens. Rand J. recognized that even a native-born citizen (to use his words) “may . . . disable himself from exercising his capacity or he may be regulated in it by valid provincial law in other aspects”.

The power of a provincial legislature to regulate the way in which land in the province may be held, how it may be transferred, how it may be used (and this, whether the land be privately-owned or be land held by the Crown in right of the province) is not contested. Nor, as I understand the submissions that were made, is it doubted that the provincial legislature may limit the amount of land that may be held by any person, assuming equal opportunity to anyone to purchase. The contention is, however, that as soon as the province moves to differentiate in this respect between classes of persons the legislation becomes suspect, and if it

«que la législation qui s’y trouvait attaquée n’avait pas du tout pour but la réglementation des houillères, mais était en réalité mise de l’avant pour priver les Chinois, naturalisés ou non, des droits ordinaires des habitants de la Colombie-Britannique et, de fait, les empêcher de continuer à y résider en leur interdisant d’y gagner leur vie».

Ce que signifie ceci, c’est qu’une province ne peut, en le privant des moyens d’y travailler, forcer un Canadien à quitter son territoire; qu’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 visant à l’annuler. Si l’on adoptait un point de vue contraire, on arriverait à cette anomalie que la Colombie-Britannique, qui ne peut pas priver un étranger naturalisé de ses moyens d’existence par une simple interdiction, pourrait le faire dans le cas d’un Canadien né au pays. 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.

Somme toute, ces extraits des motifs du juge Rand dans l’arrêt *Winner* soulèvent les points sur lesquels les parties et les intervenants ont fondé leurs plaidoiries, tant sur l’étendue du pouvoir fédéral en matière de citoyenneté que sur les aubains. Le juge Rand a reconnu que même un citoyen de naissance (pour utiliser ses propres termes) «peut . . . 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.»

La compétence d’une législature provinciale pour réglementer le droit de posséder des terres dans la province, de les céder et d’en user (soit qu’elles appartiennent à des particuliers ou à Sa Majesté du chef de la province) n’est pas contestée. Il ne fait aucun doute non plus, si je comprends bien les prétentions soumises, que la législature provinciale a le droit de limiter la superficie des terres qu’une même personne peut posséder, si la possibilité de les acquérir est la même pour tous. On soutient toutefois que, dès que la province se propose de faire une distinction à cet égard entre catégories de personnes, la loi devient suspecte, et

turns out that some citizens, and indeed some aliens, are disadvantaged as against others, that is as against those who are resident in the province, the legislation must be regarded as in pith and substance in relation to citizenship and in relation to aliens and hence *ultra vires*.

I do not agree with this characterization, and I do not think it is supportable either in principle or under any case law. No one is prevented by Prince Edward Island legislation from entering the province and from taking up residence there. Absentee ownership of land in a province is a matter of legitimate provincial concern and, in the case of Prince Edward Island, history adds force to this aspect of its authority over its territory. In *Walter v. Attorney General of Alberta*⁵, this Court concluded that it was open to the Province of Alberta to control the extent to which groups of persons could hold land on a communal basis, and the legislation that was unsuccessfully challenged in that case flatly prohibited the acquisition of land in the province by "colonies" outside the province, without the consent of the Lieutenant-Governor-in-Council. It is true that no differentiation was expressly made on the basis of residence or citizenship or alienage, and that all who fell within the regulated groups were treated alike. Yet, it is also clear that the definition of the regulated bodies of persons was for the province and if the province could determine who could hold or the extent to which land could be held according to whether a communal property regime was observed, it is difficult to see why the province could not equally determine the extent of permitted holdings on the basis of residence. In neither case is this Court concerned with the wisdom or utility of the provincial land policy but only with whether the province has transgressed the limits of its legislative authority. I recognize, of course, that there may be cases where the line between wisdom and validity may be difficult to draw, but I find no such difficulty here.

In the *Walter* case, Martland J. speaking for the Court put the matter squarely in the following words:

⁵ [1969] S.C.R. 383.

s'il arrive que certains citoyens, et même certains aubains, sont désavantagés par rapport à d'autres, c'est-à-dire ceux qui résident dans la province, l'objet essentiel de la loi doit être considéré comme la citoyenneté et les aubains ce qui, par conséquent, la rendrait inconstitutionnelle.

Je ne suis pas d'accord avec cette prétention et ne pense pas qu'elle soit fondée en principe ni conforme à la jurisprudence. La loi de l'Île-du-Prince-Édouard n'empêche personne d'entrer dans la province ou d'y établir sa résidence. Le propriétaire forain est un sujet d'intérêt légitime pour une province et, dans le cas de l'Île-du-Prince-Édouard, l'histoire donne du poids à l'exercice de cette autorité sur son territoire. Dans *Walter c. Procureur général de l'Alberta*⁵, cette Cour a conclu que la province de l'Alberta pouvait restreindre la propriété collective de terres par des groupes. La loi contestée sans succès en cette affaire-là défendait complètement aux «colonies» de l'extérieur d'acquérir des terres dans la province, sans le consentement du lieutenant-gouverneur en conseil. Il est vrai qu'aucune distinction explicite n'était faite selon la résidence, la citoyenneté ou l'extranéité, et que tous ceux qui entraient dans les catégories visées étaient traités de la même façon. Néanmoins, il est également clair que c'est la province qui définissait les groupes visés et si elle pouvait décider qui pouvait posséder des terres sous un régime de propriété collective, et jusqu'à concurrence de quelle étendue, on conçoit mal que la province ne pourrait pas aussi bien établir des conditions fondées sur la résidence. Dans cette affaire-là comme dans la présente, la Cour n'avait rien à voir à la sagesse ou l'utilité de la législation provinciale en matière de propriété foncière; elle devait se borner à décider si la province avait outrepassé les limites de sa compétence législative. Je reconnais qu'il est parfois difficile de distinguer entre la sagesse et la validité, mais ce n'est pas le cas en l'espèce.

Dans l'arrêt *Walter*, le juge Martland, parlant au nom de cette Cour, pose la question de façon très nette:

⁵ [1969] R.C.S. 383.

It would seem to me to be clear that a provincial legislature can enact laws governing the ownership of land within the province and that legislation enacted in relation to that subject must fall within s. 92(13), and must be valid unless it can be said to be in relation to a class of subject specifically enumerated in s. 91 of the *British North America Act* or otherwise within exclusive Federal jurisdiction.

There is no suggestion in the present case that the Act relates to any class of subject specifically enumerated in s. 91.

In the present case, as I have already observed, there is very much the suggestion that there has been an invasion of federal legislative power.

The *Naturalization and Aliens Act*, 1881 (Can.), c. 13, s. 4 was the first federal provision removing the common law disability of aliens to hold land. It was preceded however by certain pre-confederation legislation such as that of 1859 in Prince Edward Island, already mentioned, and by earlier legislation such as that of the Province of Canada, being 1849 (Can.), c. 197, s. 12. It appears to me that it was open to a province after Confederation to remove the disability of an alien to hold land in the province without the need of prior or supporting federal legislation unless, of course, the Parliament of Canada, having legislative jurisdiction in relation to aliens, had expressly retained or imposed the disability. Legislation of a province dealing with the capacity of a person, whether alien or infant or other, to hold land in the province is legislation in an aspect open to the province because it is directly concerned with a matter in relation to which the province has competence. Simply because it is for Parliament to legislate in relation to aliens does not mean that it alone can give an alien capacity to buy or hold land in a province or take it by devise or by descent. No doubt, Parliament alone may withhold or deny capacity of an alien to hold land or deny capacity to an alien in any other respect, but if it does not, I see no ground upon which provincial legislation recognizing capacity in respect of the holding of land can be held invalid.

[TRANSLATION] Il me semble clair qu'une législature provinciale peut édicter des lois régissant la propriété foncière dans la province et que ces lois entrent dans le cadre du par. (13) de l'art. 92, elles sont donc valides à moins qu'on puisse dire qu'elles se rapportent à une catégorie de sujets expressément énumérés à l'art. 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* ou qu'elles relèvent de la compétence exclusive du Parlement.

On ne prétend pas en l'espèce que la loi se rapporte à l'une des catégories de sujets expressément énumérés à l'art. 91.

Ici, comme je l'ai déjà fait remarquer, on prétend au contraire qu'il y a empiètement sur la compétence législative fédérale.

L'article 4 de l'*Acte canadien concernant la naturalisation et les étrangers*, 1881 (Can.), c. 13 a été le premier texte législatif fédéral à écarter le principe de *common law* qui interdisait aux aubains de posséder des terres. Cette disposition fut précédée toutefois de certaines lois antérieures à la Confédération, comme celle déjà mentionnée de l'Île-du-Prince-Édouard en 1859, et d'autres lois encore plus anciennes, comme celle de la Province du Canada 1849, c. 197, art. 12. A mon avis, chaque province pouvait après la Confédération, supprimer l'incapacité des étrangers d'y posséder des terres sans devoir se fonder sur une loi fédérale, à moins, évidemment, que le Parlement canadien, qui a la compétence sur les questions relatives aux aubains, ait expressément maintenu ou imposé l'incapacité. La loi d'une province sur la capacité d'y posséder des terres, peu importe qu'il s'agisse d'aubains, de mineurs ou d'autres personnes, est une législation qu'elle peut décréter parce qu'elle vise directement un sujet qui relève de la compétence provinciale. Ce n'est pas parce qu'il appartient au Parlement de légiférer sur les aubains que lui seul peut accorder à un étranger le droit d'acheter ou de posséder des terres dans une province ou de les prendre par voie d'héritage ou de succession. Sans doute, le Parlement seul peut refuser ou nier aux aubains la capacité de posséder des terres ou prononcer leur incapacité à tous autres égards, mais s'il ne le fait pas, je ne vois aucun motif qui permette d'invalider une loi provinciale sur la capacité de posséder des terres.

It is urged, here, however, that the qualified recognition given to the capacity of a non-resident alien by s. 3(2) of the challenged legislation is in the teeth of the general and unqualified recognition of the capacity of an alien to hold land given by s. 24(1) of the *Canadian Citizenship Act*. I think the reference to "capacity" is not particularly apt in assessing the validity of the limitations in s. 3(2), whether it be non-resident aliens who are involved or non-resident Canadian citizens, but I would not decide the issue on purely semantic considerations. Whatever be the proper characterization of the limitations in s. 3(2) the question is whether s. 24(1) of the *Canadian Citizenship Act*, as an affirmative exercise of the power of Parliament in relation to aliens, obliges a province to treat non-resident aliens (and citizens can surely be on no worse footing) on a basis of equality with resident aliens.

In approaching this question I make nothing of the fact that s. 3(2) speaks in terms of residency and non-residency as if these words carried some connotation that set aliens and citizens apart so that the legislation did not touch them. I am prepared to treat it by extrapolation as referring expressly to resident aliens and citizens and to non-resident aliens and citizens; there are certainly no other classes so distinguishable. On this view of s. 3(2), I turn to a consideration of *Union Colliery Co. v. Bryden* and of *Cunningham v. Tomey Homma* to which Rand J. referred in the passages of his reasons in the *Winner* case that I have quoted.

The *Union Colliery Co.* case involved a preliminary question of the construction of the challenged s. 4 of the *British Columbia Coal Mines Regulation Act*, 1890 in its reference to "Chinaman" in that provision, which was as follows:

No boy under the age of twelve years, and no woman or girl of any age, and no Chinaman, shall be employed in or allowed to be for the purpose of employment in any mine to which the Act applies, below ground.

Toutefois, on allègue en l'espèce que la reconnaissance restreinte que le par. (2) de l'art. 3 de la loi contestée accorde à la capacité d'un aubain qui ne réside pas dans la province, s'oppose à la reconnaissance générale et complète de la capacité d'un aubain de posséder des immeubles en vertu du par. (1) de l'art. 24 de la *Loi sur la citoyenneté canadienne*. J'estime que le mot «capacité» laisse à désirer pour juger du bien-fondé des restrictions du par. (2) de l'art. 3, qu'il s'agisse d'aubains ou de citoyens canadiens qui ne résident pas dans la province, mais je ne veux pas trancher la question sur des considérations d'ordre sémantique. Quelle que soit la nature exacte des restrictions du par. (2) de l'art. 3, la question est de savoir si le par. (1) de l'art. 24 de la *Loi sur la citoyenneté canadienne*, en tant que texte décrété par le Parlement dans l'exercice de son pouvoir sur les aubains, oblige une province à traiter les aubains qui n'y résident pas (les citoyens aussi sans doute) de la même façon que les aubains qui y résident.

En abordant cette question, je n'attache aucune importance au fait que le par. (2) de l'art. 3 parle en termes de résidence et d'absence de résidence comme si ces mots avaient un sens qui permette de placer les aubains dans une catégorie à part des citoyens de sorte que la loi ne puisse les toucher. Je suis disposé à procéder par extrapolation comme si l'on parlait expressément d'aubains et citoyens qui résident dans la province par opposition à des aubains et citoyens qui n'y résident pas; il n'y a certainement pas d'autres catégories à distinguer. Cela dit, je passe à l'étude des arrêts *Union Colliery Co. v. Bryden* et *Cunningham v. Tomey Homma* cités par le juge Rand, dans le passage de ses motifs de l'arrêt *Winner* déjà reproduit.

L'affaire *Union Colliery Co.* soulevait une question préliminaire sur le sens de l'art. 4 du *Coal Mines Regulation Act*, 1890, de Colombie-Britannique. Il s'agissait du mot «Chinois» dans cette disposition en litige libellée comme suit:

[TRADUCTION] Aucun garçon de moins de douze ans, et aucune femme et jeune fille, quel que soit son âge, et aucun Chinois ne pourront travailler, être placés dans le but d'effectuer un travail sous terre, dans une mine à laquelle la présente loi s'applique.

The Privy Council construed the term "Chinaman", as embracing Chinese who were aliens or naturalized persons, and it went on from there to assess the scope of the exclusive federal power in relation to "naturalization and aliens" under s. 91(25) of the *British North America Act*. It said of this power that (1) "The subject of 'naturalization' seems *prima facie* to include the power of enacting what shall be the consequences of naturalization; or, in other words, what shall be the rights and privileges pertaining to residents of Canada after they have been naturalized" (at p. 586); and (2) it invested the Parliament of Canada "with exclusive authority in all matters which directly concern the rights, privileges and disabilities of the class of Chinamen who are resident in the provinces of Canada" (at p. 587). In the result, the challenged legislation which, in the words of the Privy Council, consisted in pith and substance "in establishing a statutory prohibition which affects aliens or naturalized subjects" was *ultra vires* as invading exclusive federal authority.

I am bound to say that this result, assessed only according to the words used in reaching it, appears to be very far-reaching, especially when the Privy Council also said in the *Union Colliery Co.* case that so far as natural-born Canadians were concerned, "it can hardly have been intended to give the Dominion Parliament the exclusive right to legislate for [this] class of persons resident in Canada" (at p. 586). It is plain to me that the Privy Council receded from the literal effect of its language in the *Union Colliery Co.* case when it decided *Cunningham v. Tomey Homma*. It was said flatly in this last-mentioned case that "the truth is that the language of [s. 91(25)] does not purport to deal with the consequences of either alienage or naturalization" (at p. 156), and hence it was open to a province to deny the provincial franchise to Japanese persons, whether naturalized or not, and this notwithstanding that so far as naturalized Japanese persons were concerned federal legislation put them on a basis of equality with natural-born persons. But even natural-born persons of Japanese descent were excluded from the franchise, and this too was held to be within provincial competence. The Privy Council stated

Le Conseil privé a interprété le mot «Chinois» comme englobant les Chinois aubains ou naturalisés, et à partir de là, il a statué sur la portée de la compétence exclusive du Parlement sur la «naturalisation et les aubains», en vertu du par. (25) de l'art. 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Il dit de ce pouvoir que (1) [TRADUCTION] «la question de naturalisation semble, à première vue, comprendre le pouvoir de fixer les conséquences de la naturalisation, ou, en d'autres termes, de dire quels seront les droits et privilèges des résidents du Canada après leur naturalisation» (à la p. 586); et (2) qu'il confère au Parlement canadien [TRADUCTION] «la compétence exclusive pour toutes les questions directement reliées aux droits, privilèges et incapacités des Chinois qui résident dans les provinces canadiennes» (à la p. 587). En définitive, la loi contestée dont, selon le jugement du Conseil privé, l'objet essentiel consistait [TRADUCTION] «dans la création d'une interdiction statutaire qui affecte les aubains ou les sujets naturalisés» était *ultra vires* puisqu'elle empiétait sur la compétence exclusive du Parlement.

Je dois dire que cette conclusion, considérée uniquement en fonction des termes utilisés pour y arriver, semble avoir des conséquences d'une portée extrême, surtout lorsque le Conseil privé a aussi déclaré dans *Union Colliery Co.* que pour ce qui est des Canadiens de naissance [TRADUCTION] «on n'a certainement pas voulu donner au Parlement du Dominion le droit exclusif de légiférer relativement à cette dernière catégorie de personnes résidant au Canada» (à la p. 586). Il me paraît évident que le Conseil privé s'est éloigné du sens littéral du texte de l'arrêt *Union Colliery Co.* lorsqu'il a rendu sa décision dans *Cunningham v. Tomey Homma*. Il y a dit carrément: [TRADUCTION] «la vérité, c'est que le texte [du par. (25) de l'art. 91] n'est pas censé viser les conséquences que peuvent entraîner l'extranéité ou la naturalisation» (à la p. 156). De ce fait une province pouvait refuser aux Japonais, naturalisés ou non, le droit de vote aux élections provinciales même si la loi fédérale plaçait les Japonais naturalisés sur le même pied que les personnes nées au pays. Même l'enfant né au pays de parents japonais n'avait pas le droit de vote, et cela aussi a été considéré comme de compétence provinciale. Le Conseil

that while it was for the Parliament of Canada to determine what constitutes alienage or naturalization, "the question as to what consequences shall follow from either is not touched. The right of protection and the obligations of allegiance are necessarily involved in the nationality conferred by naturalization but the privileges attached to it, where these depend upon residence, are quite independent of nationality" (at p. 157).

The Privy Council regarded the electoral legislation in *Cunningham v. Tomey Homma* as validly enacted under s. 92(1) of the *British North America Act*, which authorizes legislation in relation to "the amendment from time to time, notwithstanding anything in this Act, of the Constitution of the Province, except as regards the office of Lieutenant-Governor". I am not concerned in the present case with the question whether the franchise, the right to vote, has such a special relationship to naturalization and to natural-born status as to preclude provincial discrimination against certain racial groups. The Privy Council obviously thought not. Its reasons suggested a distinction between a privilege, e.g., the franchise, which the province could grant or withhold from aliens or naturalized or even natural-born citizens, and what appeared to it to be the draconian prohibition involved in the *Union Colliery Co.* case. Of that case it said this (at p. 157):

This Board, dealing with the particular facts of that case, came to the conclusion that the regulations there impeached were not really aimed at the regulation of coal mines at all, but were in truth devised to deprive the Chinese, naturalized or not, of the ordinary rights of the inhabitants of British Columbia and, in effect, to prohibit their continued residence in that Province, since it prohibited their earning their living in that Province. It is obvious that such a decision can have no relation to the question whether any naturalized person has an inherent right to the suffrage within the Province in which he resides.

The view so taken of the *Union Colliery Co.* case is difficult indeed to discern from the reasons for judgment therein but, taking the interpretation put upon it in *Cunningham v. Tomey Homma*, it is a far different case from the present one, which

privé statua que bien qu'il appartienne au Parlement de définir l'extranéité et la naturalisation, [TRADUCTION] «on n'y traite pas des conséquences qui peuvent en découler. Le droit à la protection et les devoirs inhérents à l'allégeance sont nécessairement compris dans la nationalité conférée par la naturalisation; mais les privilèges que comporte la naturalisation, lorsqu'ils sont fondés sur la résidence, sont tout à fait indépendants de la nationalité» (à la p. 157).

Dans *Cunningham v. Tomey Homma*, le Conseil privé a estimé que la loi électorale était valide en vertu du par. (1) de l'art. 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* lequel permet de légiférer relativement «à l'occasion, à la modification (nonobstant ce qui est contenu au présent acte) de la constitution de la province, sauf les dispositions relatives à la charge de lieutenant-gouverneur». Il ne s'agit pas de savoir en l'espèce si le droit de vote a, avec la naturalisation et la naissance au pays, une telle relation qu'elle empêche les provinces d'exercer une discrimination à l'égard de certains groupes raciaux. Le Conseil privé n'était évidemment pas de cet avis. Ses motifs laissent entendre qu'il y a une différence entre un privilège, par exemple le droit de vote, que la province peut accorder ou refuser aux aubains ou aux citoyens naturalisés ou même de naissance, et ce qui lui a semblé être une interdiction draconienne dans l'affaire *Union Colliery Co.* Au sujet de cet arrêt, l'on dit à la p. 157:

[TRADUCTION] Cette chambre, s'appuyant sur les faits particuliers à cette affaire, a décidé que la législation qui s'y trouvait attaquée n'avait pas du tout pour but la réglementation des houillères, mais était en réalité mise de l'avant pour priver les Chinois, naturalisés ou non, des droits ordinaires des habitants de la Colombie-Britannique et, du fait, les empêcher de continuer à y résider en leur interdisant d'y gagner leur vie. Il est évident que cette décision n'a aucun rapport avec la question de savoir si le droit de vote est un droit inhérent à la personne naturalisée dans la province où elle habite.

Il est évidemment difficile de déduire des motifs qu'on y a exposés cette opinion de l'arrêt *Union Colliery Co.* mais, eu égard à cette interprétation par l'arrêt *Cunningham c. Tomey Homma*, l'affaire est très différente de la présente où il n'y a

does not involve any attempt, direct or indirect, either to exclude aliens from Prince Edward Island or to drive out any aliens now residing there. I would not myself have thought that the mere prohibition against employment of Chinese persons in underground mining could be taken to be a general prohibition against their earning a living in British Columbia and, however distasteful such legislation was, that it was beyond provincial competence. At any rate, what we have in the present case is not any attempt to regulate or control alien residents of Prince Edward Island in what they may do or not do therein, but rather a limitation on landholding by non-residents. I am not, in any event, prepared to read the *Union Colliery Co.* case in the broad terms supported by the appellants and by the Attorney General of Canada. It is proper to note, on this aspect of the matter, that in *Quong-Wing v. The King*⁶ at p. 466 Duff J. declared that "in applying *Bryden's* case we are not entitled to pass over the authoritative interpretation of that decision which was pronounced some years later by the Judicial Committee itself in *Cunningham v. Tomey Homma . . .*". Duff J. went on to say that the construction of s. 91(25) in the *Union Colliery Co.* case "was distinctly and categorically rejected in the later case" (at p. 468).

It was contended by the Attorney General of Canada that the authority of the *Union Colliery Co.* case was restored by the Privy Council in *Brooks-Bidlake & Whittall Ltd. v. Attorney General of British Columbia*⁷, where, at p. 457, Lord Cave said that "sect. 91(25) reserves to the Dominion Parliament the general right to legislate as to the rights and disabilities of aliens and naturalized persons." He went on, however, in the context of the issues before the Privy Council in that case, to add that s. 91(25) did not empower the Dominion to regulate the management of the public property of the Province or to determine whether a grantee or licensee of that property shall or shall not be permitted to employ persons of a particular race. Moreover, Lord Cave took much

rien qui vise, directement ou indirectement, à exclure les aubains de l'Île-du-Prince-Édouard ou à en expulser ceux qui y résident. Je n'aurais pas moi-même estimé que le seul fait de défendre aux Chinois de travailler dans les mines souterraines pouvait être considéré comme une interdiction générale de gagner leur vie en Colombie-Britannique et que pareille législation, même si elle me répugne, outrepassait la compétence provinciale. De toute façon, il ne s'agit pas en l'espèce d'une tentative de réglementer ou contrôler les activités des aubains qui résident dans l'Île-du-Prince-Édouard, mais simplement d'une restriction apportée au droit de ceux qui n'y résident pas d'y posséder des terres. De toute façon, je ne suis pas disposé à interpréter l'arrêt *Union Colliery Co.* selon le sens large que lui donnent les appelants et le procureur général du Canada. Il convient de souligner que sur cet aspect de la question le juge Duff, dans l'arrêt *Quong-Wing c. Le Roi*⁶ a dit à la p. 466, [TRADUCTION] «en appliquant l'arrêt *Bryden* nous ne pouvons pas ignorer l'interprétation décisive qu'en a fait quelques années plus tard le Comité judiciaire lui-même dans *Cunningham c. Tomey Homma . . .*» Le juge Duff a poursuivi en disant que l'interprétation qu'on avait donnée au par. (25) de l'art. 91 dans *Union Colliery Co.* [TRADUCTION] «a été clairement et catégoriquement rejetée dans le plus récent arrêt» (à la p. 468).

Le procureur général du Canada prétend que l'autorité de l'arrêt *Union Colliery Co.* a été rétablie par le Conseil privé dans *Brooks-Bidlake & Whittall Ltd. v. Attorney General of British Columbia*⁷, lorsque à la p. 457, lord Cave a déclaré que [TRADUCTION] «le par. (25) de l'art. 91 réserve au Parlement du Dominion le pouvoir général de légiférer relativement aux droits et incapacités des aubains et des personnes naturalisées». Mais, ensuite, dans le contexte des questions soumises au Conseil privé dans cette affaire-là, il a ajouté que le par. (25) de l'art. 91 n'a pas conféré au Dominion la compétence de réglementer l'administration du domaine public de la province ou de déterminer si les concessionnaires ou locataires auront ou n'auront pas le droit d'employer des

⁶ (1914), 49 S.C.R. 440.

⁷ [1923] A.C. 450.

⁶ (1914), 49 R.C.S. 440.

⁷ [1923] A.C. 450.

the same view of the *Union Colliery Co.* case as did the Privy Council in *Cunningham v. Tomey Homma*, saying at p. 457 that the legislation in the *Union Colliery Co.* case was held *ultra vires* "on the ground that the enactment was not really applicable to coal mines only—still less to coal mines belonging to the Province—but was in truth devised to prevent Chinamen from earning their living in the Province".

I do not regard the reference by Lord Cave to "general right" as going beyond what Lord Haldane in the later case of *Attorney General of British Columbia et al. v. Attorney General of Canada et al.*⁸, at p. 208 referred to as "the general status of aliens". This last-mentioned case, a follow-up of the *Brooks-Bidlake* case, turned ultimately on a s. 132 treaty and implementing legislation, and hence in itself is of no assistance on the points at issue here.

I do not think that federal power as exercised in ss. 22 and 24 of the *Citizenship Act*, or as it may be exercised beyond those provisions, may be invoked to give aliens, naturalized persons or natural-born citizens any immunity from provincial regulatory legislation, otherwise within its constitutional competence, simply because it may affect one class more than another or may affect all of them alike by what may be thought to be undue stringency. The question that would have to be answered is whether the provincial legislation, though apparently or avowedly related to an object within provincial competence, is not in truth directed to, say, aliens or naturalized persons so as to make it legislation striking at their general capacity or legislation so discriminatory against them as in effect to amount to the same thing.

The issue here is not unlike that which has governed the determination of the validity of provincial legislation embracing federally-incorporated companies. The case law, dependent so largely on the judicial appraisal of the thrust of the particular legislation, has established, in my view, that

personnes d'une certaine race. De plus, l'interprétation de l'arrêt *Union Colliery Co.* par lord Cave est presque la même que celle du Conseil privé dans *Cunningham c. Tomey Homma*, lorsqu'il continue à la p. 457 en disant que la loi était *ultra vires* [TRADUCTION] «parce que vraiment la loi ne s'appliquait pas seulement aux houillères—encore moins aux houillères propriété de la province—mais avait en fait été conçue pour empêcher les Chinois de gagner leur vie dans cette province.»

Je ne pense pas que le «pouvoir général» dont parle lord Cave aille au-delà de ce que lord Haldane, dans l'arrêt plus récent *Attorney General of British Columbia et al. v. Attorney General of Canada et al.*⁸, appelle à la p. 208, [TRADUCTION] «le statut général des aubains». A la suite de *Brooks-Bidlake*, cette dernière affaire portait en définitive sur un traité visé par l'art. 132 et sur la loi destinée à y donner effet, elle ne peut donc pas par elle-même apporter la solution des questions soulevées en l'espèce.

Je n'estime pas que la compétence fédérale comme elle s'exerce aux art. 22 et 24 de la *Loi sur la citoyenneté*, ou comme elle peut s'exercer au-delà de ces dispositions, puisse être invoquée pour donner aux aubains, aux personnes naturalisées ou aux citoyens de naissance une immunité à l'encontre d'une loi provinciale constitutionnelle en elle-même, simplement parce que celle-ci peut viser une catégorie de personnes plus directement qu'une autre ou toucher tout le monde également avec une rigueur qu'on peut considérer excessive. Ce qu'il faut se demander c'est si la loi de la province, bien qu'apparemment ou directement son objet relève de sa compétence, ne vise pas en fait les aubains ou les personnes naturalisées de façon à restreindre leur capacité générale ou n'est pas tellement discriminatoire envers eux qu'elle aboutisse au même résultat.

Le litige en l'espèce s'apparente à ceux qui ont porté sur la validité des lois provinciales applicables aux compagnies à charte fédérale. La jurisprudence fondée essentiellement sur l'appréciation par les tribunaux de la portée des lois particulières a établi, selon moi, que la Constitution ne donne de

⁸ [1924] A.C. 203.

⁸ [1924] A.C. 203.

federally-incorporated companies are not constitutionally entitled, by virtue of their federal incorporation, to any advantage, as against provincial regulatory legislation, over provincial corporations or over extra-provincial or foreign corporations, so long as their capacity to establish themselves as viable corporate entities (beyond the mere fact of their incorporation), as by raising capital through issue of shares and debentures, is not precluded by the provincial legislation. Beyond this, they are subject to competent provincial regulations in respect of businesses or activities which fall within provincial legislative power.

In the present case, the residency requirement affecting both aliens and citizens alike and related to a competent provincial object, namely, the holding of land in the province and limitations on the size of the holdings (relating as it does to a limited resource), can in no way be regarded as a sterilization of the general capacity of an alien or citizen who is a non-resident, especially when there is no attempt to seal off provincial borders against entry. Since, in my view, s. 3(2) is valid provincial legislation in its application to aliens or citizens who reside elsewhere in Canada than in Prince Edward Island, and hence is *a fortiori* valid in respect of persons resident outside of Canada I need not consider whether the appellants would be subject to the limitations of s. 3(2) even if persons resident elsewhere in Canada would constitutionally be free of them.

I would dismiss the appeal with costs, and would make no order as to costs by or against the intervenants.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the appellants: Feigman & Chernos, Toronto.

Solicitor for the respondents: Bertrand Plamondon, Charlottetown.

ce chef aux compagnies à charte fédérale, à l'égard de la législation provinciale, aucun avantage dont ne bénéficient pas les compagnies provinciales. Il en est de même des compagnies extra-provinciales ou étrangères, tant que la loi provinciale ne détruit pas leur capacité de s'établir comme entités juridiques viables (au-delà du seul fait que leur constitution en corporation), par exemple en se procurant des capitaux par l'émission d'actions et d'obligations. Par ailleurs, elles sont assujetties à la réglementation provinciale normale applicable aux entreprises et activités qui relèvent de la compétence provinciale.

En l'espèce, la condition de résidence qui vise également les aubains et les citoyens et qui se rattache à un sujet de compétence provinciale, savoir le droit de posséder des terres dans la province et les restrictions quant à la superficie (comme il s'agit de ressources limitées), ne doit pas être considérée comme une destruction de la capacité générale d'un aubain ou d'un citoyen qui ne réside pas dans la province, surtout lorsqu'il n'y a aucune disposition tendant à restreindre l'accès à la province. Puisque, à mon avis, le par. (2) de l'art. 3 constitue une disposition législative provinciale valide envers les aubains et les citoyens qui résident au Canada hors de l'Île-du-Prince-Édouard, et *a fortiori* envers ceux qui résident hors du Canada, je n'ai pas besoin de me demander si les appelants seraient assujettis aux restrictions du par. (2) de l'art. 3 même si ceux qui résident ailleurs au Canada y échappaient en vertu de la Constitution.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens et de ne pas adjuger de dépens en faveur des intervenants ni contre eux.

Appel rejeté avec dépens.

Procureurs des appelants: Feigman & Chernos, Toronto.

Procureur des intimés: Bertrand Plamondon, Charlottetown.