

Contrôle du foncier et du logement

Propriété étrangère, terres agricoles, urbanisme.

Un État ne se définit pas seulement par ses lois ou sa monnaie, mais par sa capacité à organiser l'usage de son territoire. Le foncier est une infrastructure politique souvent ignorée dans les débats sur la souveraineté, parce qu'elle est silencieuse et diffuse, parce qu'elle ne se vote pas en une seule loi et ne s'administre pas depuis un seul ministère. Et pourtant, elle conditionne tout : l'accès au logement, la sécurité alimentaire, la cohésion des communautés, la capacité d'un gouvernement à planifier sur le long terme sans se heurter à des intérêts propriétaires extérieurs à sa juridiction. L'indépendance ne crée pas ces enjeux. Elle oblige à les assumer explicitement, avec une doctrine claire et des instruments effectifs, plutôt que de les laisser se régler par défaut au profit des acteurs les mieux positionnés sur les marchés de capitaux.



La propriété étrangère de biens immobiliers et de terres agricoles est encadrée dans la plupart des États développés. Non par hostilité envers l'extérieur, mais parce que le sol n'est pas un bien ordinaire. Il est fini et immobile, lié à des fonctions vitales impossibles à délocaliser : nourrir une population, loger des familles, organiser des villes habitables. Lorsqu'il devient un actif d'investissement au service de capitaux dont les propriétaires ne résident ni n'opèrent dans le territoire concerné, ces fonctions sont compromises au profit de rendements sans ancrage local.

La Suisse encadre l'acquisition de logements par des non-résidents depuis la Lex Koller de 1983. Cette législation a été maintenue, modifiée, débattue, mais jamais abandonnée, précisément parce qu'elle répond à un problème documenté : la pression des capitaux étrangers sur les marchés immobiliers des zones touristiques et des villes suisses, qui déconnecte les prix des logements des revenus locaux. Le Danemark interdit aux non-résidents d'acheter des terres agricoles sans autorisation ministérielle explicite. En Nouvelle-Zélande, le gouvernement Ardern a adopté en 2018 l'Overseas Investment Amendment Act, qui restreint l'achat de terres résidentielles par des étrangers, après avoir mesuré l'effet direct des achats spéculatifs sur les prix à Auckland, où les non-résidents représentaient, à leur pic, une part significative des transactions dans certains quartiers. En Australie, le Foreign Investment Review Board soumet à examen tout achat immobilier par un non-résident, avec des seuils différenciés selon le type de bien et l'origine de l'acheteur. Ces politiques sont compatibles avec les accords commerciaux internationaux, qui prévoient explicitement des exceptions pour les mesures relevant de l'ordre public, de la sécurité nationale et de la protection des ressources non renouvelables. Ce qu'elles visent n'est pas l'investissement étranger en général : c'est la détention foncière passive dont la rentabilité repose sur l'appréciation du prix du sol, sans création de valeur locale, au détriment des fonctions vitales du territoire. Aucun des États qui ont adopté ces mesures, parmi les plus ouverts au commerce international, n'a vu ses investissements productifs fuir.

Dans le contexte québécois, la question est concrète. En l'état du droit canadien, aucune restriction générale ne porte sur l'achat de propriétés résidentielles par des non-résidents, à l'exception de la loi fédérale temporaire adoptée en 2023 qui interdit aux étrangers d'acheter des propriétés résidentielles pour deux ans, une mesure limitée, contestée et déjà partiellement assouplie. Les données du Programme de la statistique du logement canadien de Statistique Canada indiquent que dans certains marchés comme Toronto, Vancouver et, dans une moindre mesure, Montréal, la proportion de logements en copropriété détenus par des non-résidents dépasse 10%, avec une concentration encore plus marquée dans les nouvelles constructions [1]. Ces données comportent des limites méthodologiques reconnues, notamment sur la définition du propriétaire non-résident et la mesure des propriétés détenues via des sociétés. Elles indiquent néanmoins une tendance mesurable dans les marchés les plus tendus. Un Québec souverain pourrait calibrer sa politique selon ses réalités régionales, en distinguant l'investissement productif de la détention spéculative passive, et en agissant sur les deux leviers disponibles : la propriété elle-même et la fiscalité qui lui est attachée.

Le Québec dispose déjà d'un outil central en matière agricole. La Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, adoptée en 1978, a permis de limiter l'étalement urbain et de préserver une part importante des terres cultivables en zone verte. Son principe est solide : certaines ressources ne se reconstituent pas, et elles ne peuvent donc être soumises aux seules lois du marché. Une terre agricole sur laquelle on construit un entrepôt ou un développement résidentiel perd sa capacité productive de manière irréversible à l'échelle humaine. La fertilité des sols résulte d'un travail naturel de plusieurs siècles. On ne la restaure pas en quelques années par décision politique, même bien intentionnée.

Mais la LPTAA a des limites qui sont devenues criantes. Elle a été conçue pour contrôler l'affectation et l'usage des terres, pas leur propriété. Durant les années 2010, et de façon accélérée dans la première moitié des années 2020, des acquisitions massives de terres agricoles en zone verte ont été réalisées par des fonds d'investissement institutionnels, dont plusieurs à capital étranger ou à actionariat opaque, en profitant du fait que la loi n'interdit pas la propriété étrangère tant que l'affectation agricole est maintenue sur le papier. Le résultat : des exploitations dont les propriétaires réels sont des gestionnaires de fonds domiciliés à l'extérieur du Québec, dans des structures de portefeuille imbriquées sans transparence. Ce n'est pas une hypothèse : la Commission de protection du territoire agricole du Québec a elle-même documenté la difficulté croissante à identifier les propriétaires effectifs de certaines terres lors de demandes d'autorisation. Un Québec souverain aurait les compétences constitutionnelles pour fermer ce vide, en imposant que la propriété de terres agricoles soit réservée à des résidents permanents ou à des entités à actionariat transparent, à l'image de l'Alberta et la Saskatchewan avec leurs lois sur la propriété agricole, ou de la France avec les SAFER, ces sociétés d'aménagement foncier rural qui disposent d'un droit de préemption sur toute vente de terre agricole, permettant à la puissance publique d'intervenir avant que l'achat soit consommé.

L'opacité des structures de propriété aggrave le problème dans l'ensemble des secteurs fonciers. En l'absence d'un registre public des bénéficiaires effectifs des sociétés propriétaires d'immeubles, il est matériellement impossible de savoir qui possède, en dernière instance, une part significative du parc immobilier québécois. Des immeubles résidentiels peuvent appartenir à des sociétés en commandite, elles-mêmes détenues par des fiducies dans des juridictions à faible fiscalité, sans que cela ne transparaisse dans les registres fonciers publics. Certains objectent que ce type de registre porterait atteinte à la vie privée des propriétaires. L'objection ne tient pas : la propriété immobilière est un fait public inscrit au registre foncier depuis des siècles. Ce qui est nouveau, c'est la possibilité de dissimuler le propriétaire réel derrière des structures corporatives. Le Royaume-Uni a adopté en 2022 le Register of Overseas Entities précisément parce que l'anonymat foncier facilite l'évasion fiscale, le blanchiment de capitaux et des formes d'influence étrangère sur le marché immobilier. La transparence des propriétaires réels du sol n'est pas une mesure administrative : c'est une condition minimale de la souveraineté sur son propre territoire.

Le logement urbain constitue un défi distinct mais lié. Le dérèglement des marchés immobiliers dans les grandes villes québécoises depuis 2015 tient à un faisceau de causes : sous-construction chronique, taux d'intérêt historiquement bas ayant gonflé les prix d'acquisition, et achat de propriétés à des fins strictement spéculatives par des investisseurs qui ne les habitent pas et ne les louent pas à long terme. Ces propriétés vacantes ou sous-utilisées bénéficient d'un traitement fiscal identique à celui des propriétaires-occupants, ce qui subventionne indirectement la spéculation au détriment de l'usage résidentiel effectif. Vancouver a adopté une taxe sur les propriétés vacantes en 2017, élargie ensuite à la Colombie-Britannique. Toronto a suivi. Les résultats sont modestes mais documentés : plusieurs milliers de logements remis sur le marché locatif. Ces mesures ne résolvent pas la crise du logement à elles seules, et personne ne le prétend. Mais elles font partie d'un arsenal cohérent que le Québec ne peut pas déployer à pleine capacité dans le cadre constitutionnel actuel, faute de maîtrise fiscale et législative complète sur l'ensemble des catégories de propriétaires et de transactions immobilières.

La planification urbaine est l'outil complémentaire, souvent mal compris. Elle n'est pas une contrainte imposée à la liberté de construire ou d'investir. C'est un mécanisme d'arbitrage entre usages concurrents d'un sol limité. Densité résidentielle autour des axes de transport, mixité fonctionnelle, protection des espaces verts : ces choix ne s'opèrent pas spontanément sur le marché. Ils requièrent une autorité qui planifie et dispose de moyens de préemption publique pour acquérir des terrains stratégiques avant que leur valeur spéculative ne les rende inaccessibles à la collectivité. Amsterdam et Vienne ont maintenu des marchés locatifs partiellement accessibles grâce à une maîtrise foncière publique de longue date. Ces deux villes connaissent elles aussi des tensions immobilières croissantes liées à l'afflux de capitaux sur les segments non régulés : c'est précisément l'argument. Même avec une maîtrise foncière forte, la pression spéculative érode les acquis. Sans cette maîtrise, il ne reste rien à éroder. Le Québec a ses propres outils embryonnaires dans cette direction : offices municipaux d'habitation, coopératives d'habitation financées par la Société d'habitation du Québec, droits de préemption accordés à certaines municipalités. Ces outils sont sous-financés et fragmentés. Un État souverain pourrait les consolider dans une politique foncière nationale cohérente, avec les leviers fiscaux et législatifs que le cadre fédéral actuel ne permet pas de réunir.

La question foncière n'est pas un enjeu parmi d'autres dans un projet d'indépendance. Elle est antérieure à presque tout le reste. Un gouvernement qui ne sait pas qui possède son territoire, qui ne peut pas en contrôler les usages et qui n'a pas les outils pour en orienter la distribution exerce une souveraineté formelle sur un territoire économiquement capturé. Les lois peuvent changer, les politiques peuvent s'inverser, mais le sol, lui, reste là, et ses propriétaires avec lui. Ce que demande une doctrine foncière nationale, ce n'est pas de fermer le Québec aux capitaux étrangers. C'est de distinguer ceux qui créent de la valeur dans le territoire de ceux qui se contentent de capter la valeur du territoire. Définir cette distinction en droit, avant l'indépendance, c'est s'assurer que la souveraineté politique repose sur quelque chose de réel.

[1] Statistique Canada, Programme de la statistique du logement canadien, tableaux sur les propriétaires non-résidents par type de propriété et région métropolitaine de recensement. Disponible sur statcan.gc.ca.

Louis-Martin Carrière