



2026-2027

MÉMOIRE PRÉBUDGÉTAIRE

à l'attention
du ministre des Finances



Conseil des Partenaires
du réseau SFL

Le Conseil des Partenaires
du réseau SFL
(ci-après, le Conseil)
est un organisme à but
non lucratif qui regroupe
près de 550 professionnels
de la finance. Ses membres
sont principalement des
représentants en épargne
collective, c'est-à-dire
des conseillers autorisés
à distribuer des fonds
communs de placement,
qui exercent au sein du
réseau SFL et des Desjardins
Sécurité financière –
Investissements (DSFI).



À PROPOS DE NOUS

Plusieurs de ses membres exercent également simultanément la profession de conseiller en sécurité financière (assurance de personnes) et/ou de planificateur financier inscrit auprès de l'institut de planification financière, ce qui leur confère une approche intégrée en matière de planification financière. Le Conseil réunit ces entrepreneurs indépendants – propriétaires ou associés de cabinets de services financiers – répartis à travers toutes les régions du Québec, afin de défendre leurs intérêts et ceux de leur clientèle.

Avant-propos

Monsieur le Ministre,

Le Conseil des Partenaires du réseau SFL, est heureux de vous présenter le présent mémoire dans le cadre des consultations prébudgétaires 2026-2027.

Depuis plusieurs années, les représentants indépendants en épargne collective sont confrontés à une situation profondément injuste. Alors même que la *Loi sur les valeurs mobilières* permet explicitement le partage de commissions avec un cabinet dûment enregistré, l'administration fiscale québécoise, en particulier Revenu Québec, adopte une position diamétralement opposée en refusant de reconnaître la validité fiscale de cette pratique.

Ce décalage entre l'encadrement réglementaire et l'interprétation fiscale entraîne des conséquences graves : cotisations fiscales rétroactives, risque de double imposition, incertitude juridique, pressions financières excessives, fragilisation de la pérennité des cabinets et frein majeur à la planification successorale. Il en résulte également une détresse humaine et financière considérable pour les milliers de professionnels qui composent notre secteur.

Il ne s'agit pas d'un simple litige d'interprétation fiscale. Cette situation met en péril un modèle d'affaires qui a fait ses preuves au Québec depuis des décennies : celui du conseiller indépendant, solidement enraciné dans sa communauté et offrant un service de proximité, humain et personnalisé. Ce modèle repose largement sur la capacité des conseillers de bâtir et de gérer leur entreprise au sein d'une structure corporative, comme le font la plupart des professionnels libéraux. Or, l'impossibilité d'utiliser une telle organisation dans le seul secteur de l'épargne collective place nos entrepreneurs dans une position nettement inéquitable par rapport à leurs homologues d'autres disciplines ou œuvrant dans d'autres provinces canadiennes.

Comme vous le constaterez à la lecture du présent mémoire, cette problématique découle d'un flou législatif involontaire, issu des modifications successives apportées au cadre d'encadrement du secteur financier. Ce flou a ouvert la porte à des interprétations fiscales restrictives qui ne reflètent ni l'intention du législateur ni la réalité opérationnelle de notre industrie.

Nous vous remercions, Monsieur le Ministre, pour l'attention que vous porterez à ces enjeux, ainsi que pour votre engagement envers une fiscalité plus juste et équitable. Le Conseil des Partenaires du réseau SFL vous réitère d'ailleurs sa pleine et entière disponibilité pour collaborer aux travaux subséquents.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos salutations distinguées.

Gilles Garon

Président *ex-officio*

Porte-parole du comité fiscalité

Conseil des Partenaires du réseau SFL

TABLE DES MATIÈRES

Résumé exécutif	5
Recommandations	5
Les représentants en épargne collective	6
Partage de commissions en épargne collective	6
Le passage à la <i>Loi sur les valeurs mobilières</i>	7
Tentatives du législateur pour corriger l'erreur	8
Une interprétation fiscale qui va à l'encontre de la volonté du législateur	9
Une profession en détresse	10
<i>Vagues de cotisations rétroactives et double imposition</i>	10
<i>Menaces pour la continuité des cabinets et la relève</i>	10
Les solutions à la portée du législateur	11
<i>L'encadrement réglementaire en cours d'élaboration par l'OCRI</i>	11
<i>Une modification législative à la Loi sur les impôts</i>	12
<i>Une précision législative à la Loi sur les valeurs mobilières</i>	13
Recommandation 1	13
Recommandation 2	13
Intervention auprès de l'administration fiscale	14
Recommandation 3	14
Recommandation 4	14
Conclusion	15



RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Les représentants en épargne collective jouent un rôle central dans la santé financière des Québécois, notamment grâce à un accompagnement de proximité offert majoritairement au sein de cabinets indépendants. Ces cabinets assument des fonctions essentielles : conformité, supervision, soutien administratif et technologique, prise de rendez-vous avec les clients et formation. Leurs activités ont historiquement été financées par les représentants qui y sont affiliés grâce au partage de commissions, une pratique reconnue par le législateur, d'abord sous la *Loi sur la distribution des produits et services financiers* (LDPSF), puis réintroduite en 2018 dans la *Loi sur les valeurs mobilières* (LVM), qui encadre désormais la profession.

Or, malgré cette reconnaissance législative, Revenu Québec applique une interprétation fiscale restrictive qui rend le partage de commissions pratiquement inapplicable. Elle exige ainsi une correspondance précise entre chaque montant versé à un cabinet et un service quantifiable. À défaut, et malgré les ententes existantes entre les courtiers, d'une part, et les représentants et leurs cabinets, d'autre part, elle considère que le revenu de commission est généré – et donc systématiquement imposable – au niveau du représentant. Depuis 2020, cette interprétation fiscale, incompatible avec la réalité des services intégrés offerts par les cabinets, a conduit à des cotisations rétroactives majeures, provoquant double imposition, instabilité financière et détresse humaine chez de nombreux conseillers. Surtout, elle fragilise la viabilité des cabinets indépendants, en limitant leur capacité d'investissement, de planification successorale et de maintien de leur modèle d'affaires, au risque d'accroître la concentration du marché au détriment de la proximité et du choix pour les épargnants.

Selon l'analyse qu'en fait le Conseil des Partenaires du réseau SFL, plusieurs avenues s'offrent au législateur pour résoudre définitivement cette incohérence : modifications législatives, précisions réglementaires ou encore adoption du règlement à venir de l'Organisme canadien de réglementation des investissements (OCRI) en la matière. Sans se prononcer sur la voie à privilégier, nous appelons le ministère des Finances du Québec à profiter du prochain budget afin de s'engager clairement à résoudre, dans les meilleurs délais possibles, cette situation intenable qui place le Québec dans une situation désormais unique au Canada. Par ailleurs, le Conseil des Partenaires du réseau SFL réitère sa demande à l'effet que le ministère des Finances intervienne auprès de Revenu Québec afin que celle-ci suspende l'émission de nouveaux avis de cotisations rétroactifs, d'ici à ce que la situation soit clarifiée au niveau réglementaire et juridique. Finalement, le Conseil des Partenaires sollicite l'intervention du ministère des Finances afin que Revenu Québec suspende, à moins d'un avis contraire du contribuable visé, toutes les procédures judiciaires relativement au partage de commission par les conseillers en épargne collective en attendant le jugement final sur le dossier type.

Recommandations

- 1) Adopter le véhicule législatif ou réglementaire jugé le plus approprié afin de réellement donner la possibilité de partager une commission avec le cabinet pour le compte duquel un représentant agit, conformément à l'intention exprimée du législateur.
- 2) Profiter du prochain budget pour réitérer l'intention de procéder à la régularisation de la pratique du partage de commissions en épargne collective à courte échéance.
- 3) Intervenir auprès de Revenu Québec afin de suspendre temporairement l'émission d'avis de cotisation rétroactifs visant des conseillers en épargne collective, d'ici à ce que la situation soit clarifiée sur les plans réglementaire et juridique.
- 4) Intervenir auprès de Revenu Québec afin de suspendre toutes les démarches judiciaires en cours auprès des conseillers en épargne collective relativement au partage des commissions, d'ici à ce qu'intervienne un jugement sur le fond dans le dossier type (à moins d'un avis contraire du contribuable visé).

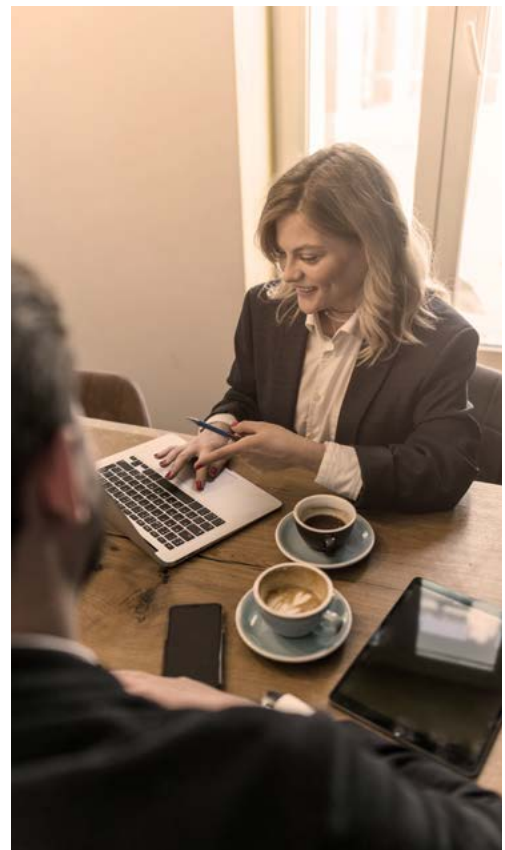
LES REPRÉSENTANTS EN ÉPARGNE COLLECTIVE

Les représentants en épargne collective jouent un rôle clé dans l'accompagnement financier des particuliers. Leur principal mandat consiste à conseiller les clients sur des solutions d'investissement judicieuses, principalement par la distribution de fonds communs de placement. À cette fin, ils évaluent la situation financière, les objectifs et le profil d'investisseur de chaque client afin de leur recommander des stratégies sur mesure. En plus de leur proposer des produits, ils assurent un suivi régulier, ajustent les recommandations au besoin et contribuent à la réalisation des objectifs d'épargne à court, moyen ou long terme de leurs clients.

Au Québec, on distingue deux principales catégories de représentants en épargne collective : ceux qui sont à l'emploi de grandes institutions financières et qui distribuent principalement des produits-maison et les représentants dits indépendants, qui disposent d'une plus grande latitude dans les produits à offrir à leurs clients. Les conseillers de cette deuxième catégorie sont souvent aussi inscrits dans d'autres disciplines, comme l'assurance de personnes, et ils exercent ces activités au sein de cabinets ou de sociétés autonomes. Ces cabinets ou ces sociétés autonomes leur fournissent des services partagés, tels un soutien administratif, des outils technologiques ainsi qu'un encadrement pour satisfaire le respect des règles de conformité. Ils jouent donc un rôle central en assurant l'efficacité, la sécurité et la qualité des services offerts aux épargnants.

PARTAGE DE COMMISSIONS EN ÉPARGNE COLLECTIVE

Le partage de commissions en épargne collective désigne la pratique par laquelle la rémunération¹ qu'un représentant reçoit pour la vente ou la distribution d'un produit est, en tout ou en partie, transférée à une autre entité, souvent le cabinet ou la société autonome à laquelle il est affilié dans la discipline de l'assurance de personnes ou de l'assurance collective. Les commissions partagées avec le cabinet par les représentants en épargne collective servent à financer l'ensemble des services nécessaires au bon fonctionnement de leur pratique. Elles couvrent notamment les coûts liés à la conformité réglementaire, aux systèmes technologiques, au soutien administratif, à la gestion des relations avec les fournisseurs de produits ainsi qu'à la formation et au développement professionnel. Ce partage permet au cabinet d'assumer ses responsabilités légales tout en offrant aux représentants un environnement structuré et efficace. Il s'agit d'ailleurs d'une pratique observée dans plusieurs autres professions, où les membres contribuent financièrement au cabinet afin de soutenir les infrastructures et les services administratifs et de soutien nécessaire à l'exercice de leur profession, que l'on pense par exemple aux cliniques médicales, aux cabinets d'avocats ou de notaire, entre autres.



1. Bien que majoritairement sous forme de commission, la rémunération du représentant en épargne collective peut aussi prendre d'autres formes, notamment celle d'honoraires. Les commissions auxquelles nous ferons référence à travers ce mémoire doivent être comprises de façon englobante comme toute rémunération reçue d'un courtier en contrepartie de la vente ou la distribution d'un produit d'épargne collective.

Jusqu'en 2009, les représentants en épargne collective étaient assujettis à la *Loi sur la distribution des produits et services financiers* (LDPSF), qui autorisait explicitement le partage de commissions. Avec le passage de la discipline de l'épargne collective à la *Loi sur les valeurs mobilières* (LVM), qui elle ne contenait pas de dispositions spécifiques à cet égard, ceux-ci ont momentanément perdu le droit de partager leurs commissions, en tout ou en partie, avec le cabinet ou la société autonome à laquelle ils sont affiliés. Ce droit leur a été octroyé de nouveau, du moins en théorie, par l'ajout de l'article 160.1.1 à la LVM² en 2018. En vertu de cet article et de la réglementation élaborée à cet effet par l'Autorité des marchés financiers (AMF), un partage de commissions peut être effectué avec un autre représentant autonome, avec une société autonome, avec un cabinet inscrit, ou avec tout autre intermédiaire autorisé (par exemple : courtier immobilier, institution de dépôts, etc.).

Chaque partage doit faire l'objet d'une entente écrite entre le courtier et la partie copartageante, consignée dans le registre du courtier, qui précise la date, le montant et l'identité des intervenants. La rémunération partagée peut être fixe ou variable selon les transactions, sans plafond ni taux minimal imposé par la réglementation. Pour qu'une société puisse légitimement recevoir une part de la commission, elle doit, au même titre que tout courtier en épargne collective, être inscrite auprès de l'AMF et respecter les obligations de formation, d'expérience et de conformité.

LE PASSAGE À LA LOI SUR LES VALEURS MOBILIÈRES

Au début des années 2000, un effort pancanadien d'harmonisation des réglementations en matière de valeurs mobilières a été entrepris afin d'uniformiser les pratiques et de mieux protéger les investisseurs à l'échelle du pays. Au Québec, cet effort s'est traduit par l'adoption, en juin 2009, de la *Loi modifiant la Loi sur les valeurs mobilières et d'autres dispositions législatives*³. L'adoption de cette pièce législative a eu pour effet de transférer l'encadrement de l'activité d'épargne collective de la LDPSF vers la LVM. Ce changement structurel a engendré une conséquence imprévue et fort malheureuse pour les nombreux conseillers détenteurs de plus d'un permis (par exemple épargne collective et assurance de personne) : ceux-ci se retrouvaient désormais régis par deux lois distinctes. Or, le nouveau règlement 31.103 a omis d'intégrer les mécanismes prévus à l'article 100 de la LDPSF permettant le partage de commissions ou l'incorporation des revenus des représentants⁴.

Ainsi, à compter de juin 2009, un représentant en épargne collective ne pouvait plus légalement partager sa rémunération de fonds communs avec son cabinet inscrit sous la LDPSF. Ce changement a brusquement mis fin à une pratique d'affaires établie depuis de nombreuses années dans les cabinets mixtes, pratique qui avait grandement simplifié la gestion d'équipes multidisciplinaires. Il est important de noter que cette situation apparaît comme involontaire puisque l'objectif poursuivi par le législateur à ce moment-là n'était pas d'interdire le partage de commissions pour les représentants en épargne collective, mais plutôt d'uniformiser la réglementation québécoise avec celle des autres provinces.

2. Loi sur les valeurs mobilières, c. V-1.1, art. 160.1.1

3. L.Q. 2009, c. 25

4. Règlement 31-103 sur les obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites, V-1.1, r. 10), en ligne : <https://lautorite.qc.ca/fileadmin/lautorite/reglementation/valeurs-mobilières/31-103/2026-01-01/2026janv01-31-103-vofficielle-fr.pdf> (consulté le 20 janvier 2026)

TENTATIVES DU LÉGISLATEUR POUR CORRIGER L'ERREUR

Conscient du problème créé en 2009, le gouvernement du Québec a tenté une première fois de le résoudre en 2013, avec le dépôt du projet de loi 58 - *Loi modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant principalement le secteur financier*. La pièce législative proposée venait effectivement proposer un nouvel encadrement permettant l'exercice des activités d'un représentant au sein d'une société par actions, en insérant dans la LVM des dispositions explicites à cet effet. En somme, on rétablissait le droit pour le représentant en épargne collective de s'incorporer, et donc de partager ses commissions avec son cabinet, tout en encadrant strictement cette possibilité pour éviter tout contournement des règles de déontologie ou de responsabilité. Malheureusement, ce projet de loi n'a jamais été adopté. Des élections ont été déclenchées par le gouvernement de l'époque, la législature a été dissoute et le projet de loi est mort au feuillet. Cette occasion manquée a toutefois tracé la voie en définissant clairement les mesures législatives nécessaires pour régler le problème.

Le dossier du partage de commissions est resté en suspens quelques années après cet essai infructueux, avant de revenir dans le cadre d'une réforme plus large. En octobre 2017, le gouvernement du Québec a déposé à l'Assemblée nationale le projet de loi 141, *Loi visant principalement à améliorer l'encadrement du secteur financier, la protection des dépôts d'argent et le régime de fonctionnement des institutions financières*. Parmi les multiples changements proposés par cette imposante loi omnibus modernisant l'encadrement du secteur financier, le législateur a modifié la LVM afin de permettre à nouveau à un représentant en épargne collective de partager ses commissions avec un cabinet inscrit en vertu de la LDPSF.

Article 160.1.1 – Loi sur les valeurs mobilières

« Le courtier inscrit à titre de courtier en épargne collective ou de courtier en plans de bourses d'études ne peut partager la commission qu'il reçoit qu'avec un autre courtier ou conseiller régi par la présente loi, un cabinet, un représentant autonome ou une société autonome régie par la Loi sur la distribution de produits et services financiers ([chapitre D-9.2](#)), un titulaire de permis de courtier ou d'agence régi par la Loi sur le courtage immobilier ([chapitre C-73.2](#)), un courtier ou un conseiller régi par la Loi sur les instruments dérivés ([chapitre I-14.01](#)), une institution de dépôts autorisée en vertu de la Loi sur les institutions de dépôts et la protection des dépôts ([chapitre I-13.2.2](#)), une banque, une banque étrangère autorisée, une société de fiducie autorisée en vertu de la Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne ([chapitre S-29.02](#)), un assureur autorisé en vertu de la Loi sur les assureurs ([chapitre A-32.1](#)) ou une fédération au sens de la Loi sur les coopératives de services financiers ([chapitre C-67.3](#)).

Le partage s'effectue selon les modalités déterminées par règlement de l'Autorité.

Le courtier inscrit dans un registre, conformément au règlement, tout partage de commission. »

Ce geste législatif démontrait clairement la volonté du législateur de corriger l'incohérence introduite en 2009 et de redonner de la flexibilité aux professionnels en autorisant de nouveau le partage de commissions avec les cabinets et sociétés autonomes auxquelles ils sont affiliés. D'ailleurs, ce changement législatif découlait d'une intention énoncée clairement par le ministre des Finances de l'époque et incluse dans l'énoncé budgétaire de mars 2016 qui stipulait que :

(...) Afin de permettre le maintien de modèles d'affaires nés de la multidisciplinarité permise au Québec, la LVM sera modifiée pour donner la possibilité de partager une commission avec le cabinet pour le compte duquel un représentant agit, tel que prévu actuellement dans la LDPSF. »⁵

Donc, en théorie, l'adoption du projet de loi 141 par l'Assemblée nationale du Québec aurait dû clore ce dossier une fois pour toutes.

5. [Le plan économique du Québec, Renseignements additionnels 2016-2017, Finances Québec, p. B-13](#)

UNE INTERPRÉTATION FISCALE QUI VA À L'ENCONTRE DE LA VOLONTÉ DU LÉGISLATEUR

Malgré la reconnaissance expresse dans la Loi du droit des représentants en épargne collective de partager leurs commissions, notamment avec le cabinet ou la société autonome à laquelle ils sont affiliés, la situation demeure à ce jour non résolue. En effet, bien qu'elle reconnaisse la pratique, la LVM ne précise pas dans quelles circonstances, ni pour quelles raisons un courtier en épargne collective pourrait partager les commissions ou honoraires qu'il reçoit avec d'autres intermédiaires. En effet, ni le nouvel article 160.1.1 de la LVM, ni les articles 192.2 à 192.4 du *Règlement sur les valeurs mobilières* ne prévoient de règles spécifiques quant à un pourcentage précis pouvant être partagé.

Faute de critères explicites énoncés dans la Loi, Revenu Québec a adopté une interprétation fiscale particulièrement rigide, qui rend à toutes fins pratiques impossible le partage de commissions. Selon cette interprétation, apparue pour la première fois dans un bulletin diffusé en octobre 2018, un représentant ne peut partager une commission avec un cabinet ou une société autonome que s'il est en mesure de démontrer que des services ont été rendus par ce dernier à la hauteur exacte de la portion de commission partagée. Cette exigence, bien que théoriquement défendable, devient difficilement applicable dans la pratique, puisque les services offerts par les cabinets, tels que la supervision, le soutien administratif, la conformité ou l'accès à des outils technologiques, sont souvent de nature intangible, difficilement quantifiable et étroitement intégrés au modèle d'affaires. À défaut, l'administration fiscale exige que le conseiller déclare d'abord l'intégralité de la commission comme un revenu personnel avant de déduire ensuite une facture de frais payée à son cabinet, une opération assujettie à la TPS et à la TVQ. Ce scénario est unanimement jugé absurde : le conseiller paierait l'impôt personnel sur la quasi-totalité du montant de la commission, puis sortirait de ses poches (revenus déjà imposés), un second montant pour reverser des taxes afin de simuler un échange de services, ce qui s'apparente à une double-imposition du même revenu.



En somme, Revenu Québec semble traiter le partage de commissions comme une dépense d'entreprise au même titre que des frais de comptable, par exemple. Or, il est difficilement explicable que le législateur ait adopté l'article 160.1.1 de la LVM simplement pour permettre aux représentants de payer leurs factures à même leurs revenus, ce qui était déjà permis.

En réalité, le partage de commissions, lorsqu'il est encadré, permet de faire correspondre le traitement fiscal à la réalité opérationnelle : une partie de la valeur est créée par la structure du cabinet (gestion des dossiers, conformité, formation, personnel administratif, etc.). Il est donc cohérent qu'une fraction de la rémunération soit affectée à ces fonctions via le compte de la société. Refuser tout partage revient à prétendre que seul l'individu fournit ce travail, alors que le modèle des cabinets multidisciplinaires démontre chaque jour le contraire.



UNE PROFESSION EN DÉTRESSE

L'absence de modalités précises encadrant le partage de commissions dans la LVM, combinée à l'interprétation fiscale restrictive qu'en fait Revenu Québec, entraîne des impacts majeurs sur les représentants en épargne collective, tant sur le plan financier, professionnel qu'humain.

Vagues de cotisations rétroactives et double imposition

Depuis 2020, Revenu Québec a commencé à appliquer à la lettre les orientations contenues dans son bulletin d'interprétation fiscal et a, en conséquence, déclenché des vérifications fiscales ciblant les représentants en épargne collective ayant par le passé partagé leurs commissions avec une société. De nombreux avis de cotisation ont ainsi été émis, réévaluant rétroactivement à la hausse les revenus personnels des conseillers, au motif que les commissions versées à leur société auraient dû, selon Revenu Québec, être imposées directement entre leurs mains. Les montants réclamés sont souvent considérables : certains conseillers se sont vu imposer des cotisations de 50 000 \$, d'autres de plus de 250 000 \$, et dans un cas extrême, la cotisation s'élève à plus de 400 000 \$ en impôts et pénalités. Le phénomène s'est répété sur plusieurs années, entraînant une accumulation de dettes fiscales et aggravant dramatiquement le fardeau financier des personnes visées. La situation est d'autant plus grave que, conformément aux ententes fiscales entre le Québec et le Canada, l'Agence du revenu du Canada (ARC) se doit, à son tour, d'émettre des cotisations « miroir », doublant ainsi l'impact pour les conseillers visés. Ce cumul des cotisations fédérales et provinciales a plongé plusieurs professionnels dans un état de grande précarité financière. Bien que les conseillers ciblés aient entrepris des recours en opposition auprès de Revenu Québec, les montants demeurent exigibles avec un cumul d'intérêts, ce qui maintient les conseillers dans une incertitude angoissante et compromet gravement leur capacité à poursuivre leurs activités professionnelles de manière viable. Il est par ailleurs à noter que les délais de traitement des dossiers en opposition dépassent largement les normes habituelles qui sont normalement de six à 12 mois⁶ : plusieurs dossiers sont en attente depuis plus de 30 mois, ce qui prolonge l'incertitude et empêche une saine planification d'affaires.

Au-delà des chiffres, ces cotisations rétroactives ont provoqué une détresse humaine profonde. Pour plusieurs, il s'agit de véritables chocs financiers remettant en question leur stabilité personnelle et familiale. Certains ont été contraints de verser des dividendes exceptionnels à partir de leur société, ou de contracter des emprunts importants, générant des coûts additionnels et des situations de double imposition. D'autres ont dû puiser dans leurs économies, suspendre des projets ou envisager des ventes d'actifs personnels pour faire face aux sommes réclamées, voire envisager la faillite personnelle. Même les conseillers en épargne collective qui n'ont pas encore été visés par une demande officielle de Revenu Québec vivent dans un état d'incertitude et de tension constant. Conscients que plusieurs de leurs collègues ont été ciblés rétroactivement, ils savent qu'ils pourraient à leur tour faire l'objet d'une vérification à tout moment. Cette menace latente génère un stress important, nourri par l'imprévisibilité du processus, l'ampleur potentielle des cotisations et l'absence de solution claire à court terme. Cette situation mine la confiance des professionnels, nuit à leur sérénité au travail et les empêche de planifier leurs affaires.

Menaces pour la continuité des cabinets et la relève

L'enjeu du partage de commissions dépasse largement la simple relation entre un représentant et le fisc : il touche la pérennité de centaines de petites et moyennes entreprises de services financiers indépendantes au Québec. En effet, derrière chaque conseiller en épargne collective se trouve souvent un cabinet multidisciplinaire bâti au fil des années, regroupant plusieurs associés et employés de soutien. Ces cabinets fonctionnent selon un modèle intégré où les revenus, notamment ceux liés aux fonds communs, sont centralisés pour couvrir les frais communs (administration, loyers, formation, conformité, technologie, etc.) et permettre une offre de services complète et durable.

6. Délais de traitement visés pour communiquer une décision concernant une opposition à un avis de cotisation

Or, en remettant en cause la possibilité de verser ces revenus à la société, l'interprétation actuelle fragilise directement l'équilibre financier de ces structures. La perte de liquidités corporatives entraîne des compressions, voire la remise en question même de l'activité en épargne collective. Cette pression touche aussi la relève : les plans de transmission d'entreprise, habituellement progressifs, deviennent périlleux, car les jeunes entrepreneurs se voient imposés personnellement à des taux bien plus élevés, doublant parfois leur charge fiscale. La situation réduit également la valeur marchande des cabinets, freine l'engagement de nouveaux talents et met en péril des ententes portant sur la continuité des affaires pourtant bien établies.

Dans un cas concret vécu au sein de notre réseau, un conseiller s'apprête à transmettre son entreprise à deux collègues avec qui il travaille depuis plus de dix ans. Il y a trois ans, ces derniers se sont engagés à racheter son cabinet progressivement, selon une entente structurée et bien planifiée. Or, en raison de l'interprétation actuelle de Revenu Québec sur le partage de commissions, l'ensemble des revenus générés en épargne collective, qui étaient jusqu'ici versés en majorité à la société, doivent désormais être déclarés comme des revenus personnels par les entrepreneurs. Résultat : leur revenu imposable double d'un coup, les faisant passer d'un taux d'imposition variant entre 11 % et 21 % en société à près de 50 % à titre personnel. Les deux entrepreneurs devront générer deux fois plus de revenus nets pour respecter les engagements financiers qu'ils ont pris. Ce basculement soudain dans leur situation fiscale compromet leur sécurité financière, annule des années de planification et met à risque non seulement leur avenir professionnel, mais aussi la viabilité même de la relève entrepreneuriale au sein du cabinet. C'est une situation dramatique qui illustre les conséquences bien réelles d'une lecture fiscale rigide et déconnectée de la réalité des affaires.

Sans clarification ou assouplissement, cette rigidité fiscale menace de démanteler un écosystème entrepreneurial construit avec patience, au moment même où le Québec cherche à stimuler la relève d'entreprise. Le risque est réel de voir disparaître ces structures indépendantes au profit de grandes firmes intégrées, avec une perte d'autonomie pour les conseillers et un appauvrissement de l'offre de services pour la clientèle. Ce risque est d'autant plus grand dans les régions, où la relève est difficile et où l'offre de services financiers indépendants pour les épargnants est beaucoup plus rare.

LES SOLUTIONS À LA PORTÉE DU LÉGISLATEUR

Au cours des derniers mois, le Conseil des Partenaires du réseau SFL a entrepris un important effort de concertation auprès des ministères et organismes de réglementation concernés par la problématique du partage de commissions en épargne collective. Force est de constater qu'à l'heure actuelle, plusieurs pistes de solution se présentent au législateur pour y remédier.

L'encadrement réglementaire en cours d'élaboration par l'OCRI

Au cours des derniers mois, des avancées notables ont été réalisées dans le dossier. Le plus significatif est probablement le dépôt, par l'OCRI, l'organisme pancanadien assurant l'encadrement du secteur de l'épargne collective, d'un projet de modification réglementaire visant notamment à harmoniser et à moderniser l'approche réglementaire applicable à la rémunération des conseillers. Ce projet, qui s'inscrit dans le cadre d'un effort pancanadien de cohérence réglementaire, propose notamment d'autoriser les conseillers constitués en société à recevoir et à structurer leur rémunération par l'intermédiaire de leur société personnelle, sous la supervision et selon des obligations de protection des investisseurs robustes⁷. À la compréhension du Conseil des Partenaires du réseau SFL, ce cadre réglementaire, si adopté par le gouvernement du Québec, permettrait *de facto* de régler la problématique actuelle liée au partage des commissions en épargne collective, en clarifiant la légitimité de la

7. Le point sur le projet de modification des règles concernant l'adoption de l'approche relative à la rémunération des conseillers constitués en société | Organisme canadien de réglementation des investissements

centralisation des revenus au sein de la société du conseiller et en éliminant l'ambiguïté juridique et fiscale qui prévaut actuellement. Une adoption serait par ailleurs cohérente avec la volonté exprimée par le gouvernement du Québec de favoriser une harmonisation pancanadienne de l'encadrement en la matière. Il est à noter que le projet de règlement devrait faire l'objet, au cours des prochains mois, d'une consultation publique, en vue d'être ensuite soumise à l'approbation des Autorités canadiennes en valeurs mobilières (ACVM). Le projet de règlement devrait alors faire l'objet d'une adoption au Québec par l'Autorité des marchés financiers (AMF).

Pour sa part, le Conseil des Partenaires du réseau SFL voit évidemment d'un œil positif le projet réglementaire avancé par l'OCRI. Par l'autorisation expresse d'exercer en société, le régime proposé permettrait de corriger une incohérence structurelle persistante et d'offrir aux représentants en épargne collective un cadre juridique plus clair et mieux adapté aux réalités organisationnelles et opérationnelles du secteur. Une telle reconnaissance contribuerait à sécuriser les pratiques de partage des commissions, à réduire les zones d'incertitude réglementaire et à assurer une plus grande prévisibilité tant pour les représentants que pour les cabinets, le tout sans compromettre les objectifs de protection du public. L'adoption par le Québec de ce cadre réglementaire permettrait par ailleurs au Québec d'uniformiser son encadrement avec celui qui sera alors en vigueur dans le reste du Canada.

Le Conseil des Partenaires demeure toutefois préoccupé par les échéanciers associés à cette avenue. Les plus récents échanges avec l'OCRI laissent entrevoir une adoption tardive du règlement, possiblement reportée jusqu'en 2027. Un tel scénario maintiendrait *de facto* les conseillers en épargne collective dans un climat d'incertitude prolongé et les exposerait injustement au risque de nouvelles interventions de l'administration fiscale. Cette situation est préjudiciable, tant pour les professionnels concernés que pour les épargnants québécois qui dépendent de leurs services. Dans ce contexte, il apparaît nécessaire que le législateur envisage d'autres voies afin de régulariser rapidement et de façon définitive le partage des commissions en épargne collective.

Une modification législative à la Loi sur les impôts

Dans sa réponse officielle à la demande visant la suspension des nouvelles cotisations, Revenu Québec rappelle que l'application de la LVM ne relève pas de sa compétence et qu'il doit exclusivement appliquer la *Loi sur les impôts*. Cette dernière ne contenant aucune règle particulière encadrant le partage de commissions en épargne collective, Revenu Québec affirme devoir s'en remettre aux principes généraux d'imposition. Ainsi, une autre piste de solution pour corriger la situation est de procéder à un amendement ciblé de l'article 314 de la *Loi sur les impôts* (chapitre I-3) afin d'y ajouter une seconde exception, visant spécifiquement les situations où un représentant en épargne collective redirige une commission vers un cabinet, un représentant autonome ou une société autorisée, en vertu de l'article 160.1.1 de la *Loi sur les valeurs mobilières* (chapitre V-1.1).

Actuellement, l'article 314 prévoit que tout paiement ou transfert fait à une autre personne est réputé avoir été reçu par celui-ci et doit être inclus dans son revenu. La seule exception existante vise le partage d'une rente de retraite conformément à la *Loi sur le régime de rentes du Québec* (chapitre R-9). La présente recommandation vise à ajouter une exception analogue qui couvrirait explicitement les transferts effectués dans le cadre réglementaire du partage de commissions prévu par l'article 160.1.1 de la LVM. Cette modification permettrait de clarifier que, lorsque les conditions réglementaires sont remplies, les revenus peuvent être réputés appartenir légalement à la société qui les reçoit, et non à la personne physique du représentant. Celle-ci mettrait fin à l'ambiguïté actuelle, qui oblige les conseillers à déclarer personnellement des revenus qu'ils n'ont ni reçus ni conservés, et alignerait la *Loi sur les impôts* avec l'intention claire du législateur exprimée dans la *Loi sur les valeurs mobilières*.

Le Conseil des Partenaires du réseau SFL prend ainsi la liberté de proposer un libellé allant dans ce sens, dans l'espoir qu'elle nourrisse la réflexion du législateur :

314. *Tout paiement ou transfert à une autre personne, suivant les instructions ou avec le consentement du contribuable, d'argent, de droits ou de biens pour l'avantage du contribuable ou pour celui de cette personne, autre que celui résultant du partage d'une rente de retraite effectué conformément aux articles 158.3 à 158.8 de la Loi sur le régime de rentes du Québec (chapitre R-9) ou d'un partage de commission effectué conformément à l'article 160.1.1 de la Loi sur les valeurs mobilières (chapitre V-1.1) ou à toute disposition semblable d'un régime équivalent au sens de cette loi, est réputé avoir été reçu par le contribuable et doit être inclus dans le calcul de son revenu, dans la mesure où il le serait s'il en avait reçu lui-même le paiement ou si le transfert lui avait été fait.*

Une précision législative à la Loi sur les valeurs mobilières

Comme démontré précédemment, l'introduction, en 2018, de l'article 160.1.1 de la LVM, malgré l'intention manifeste du législateur, n'a pas permis de résoudre de manière satisfaisante la problématique du partage des commissions en épargne collective. Une avenue de règlement alternative consisterait à tirer parti du projet de loi déposé annuellement par le ministre des Finances du Québec visant la modernisation de l'encadrement du secteur financier afin de venir préciser expressément, au sein même de la LVM, les modalités applicables au partage des commissions en épargne collective. De tels ajustements devraient notamment prévoir une reconnaissance claire, explicite et exclusive du rôle des cabinets ou des sociétés autonomes en épargne collective, compte tenu que l'architecture actuelle de la Loi, largement inspirée du régime applicable au secteur des valeurs mobilières, met essentiellement l'accent sur la relation entre le courtier et le représentant, au détriment de la réalité organisationnelle et opérationnelle propre à l'épargne collective.

Il est possible que d'autres solutions existent pour clarifier une fois pour toutes les règles du jeu en matière de partage des commissions en épargne collective. Le Conseil des Partenaires du réseau SFL est prêt à collaborer avec les autorités afin de mettre en œuvre, le plus rapidement possible, la solution retenue. Par ailleurs, le Conseil des Partenaires recommande que le gouvernement du Québec profite du prochain budget pour exprimer clairement ses intentions en la matière. Comme mentionné plus haut dans le présent mémoire, c'est d'ailleurs au sein de l'énoncé budgétaire 2016-2017 que le gouvernement du Québec a officiellement annoncé son intention de légiférer pour régulariser la pratique du partage des commissions en épargne collective, à la suite de l'erreur involontaire créé par le transfert de l'encadrement de la profession vers la LDPSF. Au cours des dernières années, le gouvernement a également utilisé l'exercice de présentation du budget du Québec afin de confirmer ses intentions dans plusieurs autres dossiers, que ce soit en matière de retour à l'équilibre budgétaire, de révision des dépenses et des programmes gouvernementaux, ou encore d'ajustements prévus à certains crédits d'impôts gouvernementaux, par exemple. Une telle prise de position enverrait un signal clair aux acteurs du milieu, permettrait de rétablir la prévisibilité nécessaire à l'exercice de leurs activités et contribuerait à mettre fin à une incertitude fiscale qui perdure depuis trop longtemps.

Recommandation 1

Adopter le véhicule législatif ou réglementaire jugé le plus approprié afin de réellement donner la possibilité de partager une commission avec le cabinet pour le compte duquel un représentant agit, conformément à l'intention exprimée du législateur.

Recommandation 2

Profiter du prochain budget pour réitérer l'intention de procéder à la régularisation de la pratique du partage de commissions en épargne collective à courte échéance.

INTERVENTION AUPRÈS DE L'ADMINISTRATION FISCALE

Le Conseil des Partenaires du réseau SFL souhaite également profiter du présent mémoire prébudgétaire afin de réitérer une demande d'intervention auprès de Revenu Québec formulée au ministère des Finances relativement à l'administration fiscale du partage des commissions en épargne collective.

En effet, malgré les travaux de régularisation en cours sur le plan réglementaire, Revenu Québec poursuit l'émission de cotisations fiscales rétroactives à l'endroit de représentants ayant partagé leurs commissions au cours des dernières années. Le Conseil des Partenaires estime que, compte tenu du caractère évolutif du cadre réglementaire et de l'incertitude juridique qui en découle, il serait à tout le moins opportun que le ministère des Finances intervienne auprès de Revenu Québec afin de suspendre, de façon temporaire, l'émission de nouveaux avis de cotisation rétroactifs dans le cadre du dossier actuellement en litige. Le Conseil des Partenaires est conscient de l'importance accordée par le ministère des Finances au respect de l'autonomie et de l'indépendance de Revenu Québec. Ceci étant dit, dans les circonstances exceptionnelles actuelles, une telle intervention limitée et transitoire s'inscrirait dans une approche de prudence administrative et contribuerait à éviter des préjudices financiers irréversibles pour des contribuables dont la situation pourrait être normalisée à court ou moyen terme. Il apparaît particulièrement préoccupant que de nouvelles cotisations fiscales rétroactives continuent d'être émises alors même que le cadre réglementaire national est sur le point d'être clarifié et que l'issue des débats en cours pourrait ultimement donner gain de cause aux représentants concernés.

Par ailleurs, il importe de noter qu'à l'heure actuelle, de nombreux représentants en épargne collective visés par l'administration fiscale ont entrepris de contester en justice les avis de cotisation rétroactifs émis à leur endroit. Compte tenu de la multiplication des demandes introductives d'instance déposées devant la Cour du Québec sur des questions juridiques identiques, Revenu Québec a accepté de suspendre le traitement de certains dossiers judiciairisés afin qu'un dossier type soit entendu et tranché par la Cour, et que le jugement à intervenir serve de référence pour la suite des autres dossiers. Or, cette suspension n'est accordée que sur demande expresse des représentants concernés. À défaut, ceux-ci ne sont pas informés de l'existence du dossier type et Revenu Québec poursuit les procédures judiciaires à leur endroit, parallèlement à l'instruction du dossier pilote. Compte tenu que l'interprétation de Revenu Québec sur le traitement fiscal des commissions partagées sera débattue et tranchée à la cour, il apparaîtrait prudent que Revenu Québec suspende, pour une période transitoire, l'ensemble des procédures judiciaires en cours relativement au partage des commissions, ou minimalement, avise l'ensemble des conseillers ciblés d'une telle possibilité. En d'autres mots, cette suspension devrait s'appliquer de manière générale, sans qu'une démarche individuelle soit requise de la part des représentants, afin d'éviter que certains d'entre eux, faute d'informations, se voient privés de cette mesure de sursis. Cette simple mesure de prudence permettrait d'épargner temps et argent aux contribuables et à l'État.

Recommandation 3

Intervenir auprès de Revenu Québec afin de suspendre temporairement l'émission d'avis de cotisation rétroactifs visant des conseillers en épargne collective, d'ici à ce que la situation soit clarifiée sur les plans réglementaire et juridique.

Recommandation 4

Intervenir auprès de Revenu Québec afin de suspendre toutes les démarches judiciaires en cours auprès des conseillers en épargne collective relativement au partage des commissions, d'ici à ce qu'intervienne un jugement sur le fond dans le dossier type (à moins d'un avis contraire du contribuable visé).

Conclusion

En conclusion, il importe de rappeler que les conseillers en épargne collective ne revendiquent pas l'octroi d'un nouveau droit, mais bien la correction d'une ambiguïté législative introduite il y a près de quinze ans et qui, malgré deux interventions législatives subséquentes, n'a jamais été pleinement résolue.

La régularisation du partage des commissions constitue un enjeu de clarté juridique et de cohérence réglementaire, essentiel tant pour les professionnels du secteur que pour les épargnants québécois qui, au fil des années, ont pu bénéficier de services-conseils de proximité, accessibles et de qualité.

À défaut de corriger cette situation une fois pour toutes, c'est l'équilibre même d'un secteur entier qui se trouve fragilisé : des cabinets indépendants, le modèle d'affaires qu'ils soutiennent et les milliers d'emplois qu'ils génèrent aux quatre coins du Québec pourraient être compromis. Une intervention pragmatique du gouvernement est plus que jamais nécessaire pour rétablir la cohérence du cadre législatif, mais aussi pour préserver un écosystème essentiel à la sécurité financière et à la confiance des épargnants québécois.

Le Conseil des Partenaires du réseau SFL tient à remercier le ministère des Finances et ses équipes de l'attention portée au présent mémoire, et réitère sa volonté de collaborer pleinement aux efforts qui seront déployés pour régler une fois pour toute cet imbroglio juridico-fiscal.



Conseil des Partenaires
du réseau SFL