

3.2

Réglementation

3.2 RÉGLEMENTATION

3.2.1 Consultation

Projet de règlement

Loi sur les valeurs mobilières
(chapitre V-1.1, a. 331.1, par. 1°, 3°, 8°, 11°, 26° et 34° et a. 331.2)

Règlement modifiant le Règlement 31-103 sur les obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites - Modification visant à rehausser la protection des clients âgés et vulnérables

Avis est donné par l'Autorité des marchés financiers (l'« Autorité »), que, conformément à l'article 331.2 de la *Loi sur les valeurs mobilières*, chapitre V-1.1, le règlement suivant dont le texte est publié ci-dessous, pourra être pris par l'Autorité et ensuite soumis au ministre des Finances pour approbation, avec ou sans modification, à l'expiration d'un délai de 90 jours à compter de sa publication au Bulletin de l'Autorité :

- *Règlement modifiant le Règlement 31-103 sur les obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites.*

Vous trouverez également ci-dessous les projets de de Modification de l'*Instruction générale relative au Règlement 31-103 sur les obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites*

Consultation

Toute personne intéressée ayant des commentaires à formuler à ce sujet est priée de les faire parvenir par écrit au plus tard le **3 juin 2020**, en s'adressant à :

Me Philippe Lebel
Secrétaire et directeur général des affaires juridiques
Autorité des marchés financiers
Place de la Cité, tour Cominar
2640, boulevard Laurier, bureau 400
Québec (Québec) G1V 5C1
Télécopieur : (514) 864-8381
Courrier électronique : consultation-en-cours@lautorite.qc.ca

Renseignements additionnels

Des renseignements additionnels peuvent être obtenus en s'adressant à :

Martin Picard
Analyste expert à l'encadrement des intermédiaires
Direction de l'encadrement des intermédiaires
Autorité des marchés financiers
514 395-0337, poste 4347
Numéro sans frais : 1 877 525-0337
martin.picard@lautorite.qc.ca

Le 5 mars 2020

Avis de consultation des ACVM

Projets de modification visant à rehausser la protection des clients âgés et vulnérables

Projet de Règlement modifiant le Règlement 31-103 sur les obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites

Projet de modification de l'Instruction générale relative au Règlement 31-103 sur les obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites

Le 5 mars 2020

Introduction

Les Autorités canadiennes en valeurs mobilières (les **ACVM** ou **nous**) publient pour une période de consultation de 90 jours les projets de modification du *Règlement 31-103 sur les obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites* (le **règlement**) et de l'*Instruction générale relative au Règlement 31-103 sur les obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites* (l'**instruction générale**, collectivement les **textes réglementaires**) (les **projets de modification**). Elles proposent des modifications aux dispositions des textes réglementaires qui se rapportent aux activités commerciales et à la relation client-personne inscrite afin d'améliorer la protection des investisseurs en abordant les enjeux liés à l'exploitation financière et à la diminution des facultés mentales chez les clients âgés et vulnérables.

Les ACVM ont élaboré les projets de modification de concert avec l'Organisme canadien de réglementation du commerce des valeurs mobilières (l'**OCRCVM**) et l'Association canadienne des courtiers de fonds mutuels (l'**ACFM**) (collectivement, les **organismes d'autoréglementation**). Les projets de modification s'appliqueraient à toutes les sociétés inscrites, y compris les courtiers membres de l'OCRCVM et les membres de l'ACFM. Elles encouragent toutes les personnes inscrites, y compris les membres des organismes d'autoréglementation, à les commenter. Ultérieurement, ces organismes pourraient proposer des modifications correspondantes à leurs règles pour les conformer au règlement des ACVM.

On peut consulter les projets de modification sur les sites Web suivants des membres des ACVM :

www.lautorite.qc.ca
www.albertasecurities.com
www.bsc.bc.ca

-2-

www.fcnb.ca
nssc.novascotia.ca
www.osc.gov.on.ca
www.fcaa.gov.sk.ca
www.mbsecurities.ca

Objet

Les projets de modification s'inscrivent dans le projet des ACVM visant à améliorer la protection des investisseurs en abordant les enjeux liés à l'exploitation financière et à la diminution des facultés mentales chez les clients âgés et vulnérables.

Personne de confiance

Selon les projets de modification, les personnes inscrites devront prendre des mesures raisonnables pour obtenir le nom et les coordonnées d'une personne de confiance, de même que le consentement écrit du client à communiquer avec cette dernière dans les circonstances prévues par le règlement.

La personne de confiance est une ressource destinée à aider la personne inscrite à protéger son client en réponse à une possible situation d'exploitation financière de ce dernier ou à des préoccupations entourant la diminution de ses facultés mentales. Les projets de modification n'empêchent pas la personne inscrite d'ouvrir et de tenir un compte lorsqu'un client refuse ou omet de désigner une personne de confiance, tant que la personne inscrite prend des mesures pour obtenir l'information.

Blocages temporaires

En outre, les projets de modifications prévoient ce qui suit :

- ils n'interdiront pas à la société inscrite et aux personnes physiques inscrites d'imposer un blocage temporaire sur la souscription, l'achat ou la vente de titres, ou sur le retrait ou le transfert de fonds ou de titres du compte d'un client lorsque la société estime raisonnablement que l'une des situations suivantes s'applique :
 - un client vulnérable est exploité financièrement;
 - à l'égard d'une instruction qu'il a donnée, le client ne possède pas les facultés mentales pour prendre des décisions financières;
- ils obligeront la société inscrite qui impose un blocage temporaire dans les situations ci-dessus à prendre certaines mesures prévues par le règlement.

Nous sommes d'avis que les projets de modification établissent un équilibre approprié entre l'autonomie du client et la protection des investisseurs, puisque les sociétés inscrites doivent estimer raisonnablement qu'un client vulnérable est exploité financièrement ou qu'un client ne possède pas les facultés mentales requises avant d'imposer un blocage temporaire. Nous sommes également d'avis qu'ils précisent la façon dont les sociétés doivent procéder lorsqu'elles

-3-

imposent un blocage temporaire dans pareilles situations, et leur indiquent qu'elles doivent prendre ces mesures afin de remplir leur obligation d'agir avec honnêteté, bonne foi et équité dans leurs relations avec leurs clients.

Il est entendu que, par ailleurs, la législation en valeurs mobilières canadienne n'empêche pas une société d'imposer sur le compte du client un blocage qu'elle est légalement habilitée à imposer.

Nous reconnaissons qu'il existe des circonstances, non abordées dans les projets de modification, dans lesquelles une société peut imposer un blocage sur une opération, un retrait ou un transfert.

En outre, si les projets de modification ne visent pas à créer l'obligation d'imposer un blocage temporaire, nous savons cependant que les sociétés peuvent être légalement tenues d'imposer des blocages dans certaines circonstances.

Contexte

Les Canadiens vivent plus longtemps que jamais, et les aînés représentent une proportion de plus en plus grande de la population canadienne totale¹. Comme l'espérance de vie des investisseurs augmente, il faut offrir davantage de stratégies et de conseils financiers ciblés sur les besoins d'une population vieillissante² et être plus sensible aux changements parfois subtils pouvant se produire avec l'âge.

Les personnes inscrites peuvent être parmi les premières à remarquer les indices de vulnérabilité, de diminution des facultés mentales et d'exploitation financière, compte tenu de leurs interactions avec leurs clients et des connaissances qu'elles acquièrent ainsi.

Malheureusement, les Canadiens âgés courent un risque accru de perdre de l'argent à cause de la fraude ou de la maltraitance. En effet, une étude commandée par les ACVM en 2017 a révélé que les 65 ans ou plus constituent le groupe d'âge le plus susceptible de se déclarer victime de fraude financière³. Parallèlement, bon nombre d'entre eux risquent aussi d'être victimes d'une exploitation financière pouvant prendre la forme d'un vol, d'une mauvaise utilisation ou d'une sous-utilisation des fonds destinés aux soins et à d'autres dépenses du ménage, ou encore d'abus d'une procuration ou d'un autre pouvoir décisionnel. Selon une étude sur la maltraitance des Canadiens âgés réalisée à l'échelle nationale en 2015, 2,6 % des 65 ans ou plus, soit 244 176 personnes, s'étaient déclarés victimes d'exploitation financière dans les 12 mois précédant la date de leur entrevue⁴, faisant de l'exploitation financière la deuxième forme la plus répandue de maltraitance des aînés au pays⁵.

La diminution des facultés mentales a également le potentiel de mettre en péril la sécurité financière des investisseurs. À mesure que le corps vieillit, il est normal que des changements s'opèrent dans le cerveau. Toutefois, ces changements n'affectent pas tout le monde de la même

1 Les données récentes du recensement canadien indiquent qu'environ 5,9 millions de Canadiens sont âgés de 65 ans ou plus, soit près de 17 % de la population totale du Canada. Source : Statistique Canada, « Estimations de la population du Canada : âge et sexe » (2015).

2 Les ménages ayant à leur tête des Canadiens âgés de 65 ans ou plus contrôlent environ 541 milliards de dollars d'actifs financiers autres que les régimes de retraite, soit 39 % du total de ces actifs détenus par les ménages canadiens. Source : Statistique Canada, « Enquête sur la sécurité financière » (2016).

3 Innovative Research Group (rapport commandé par les ACVM), *Indice ACVM des investisseurs* (2017), à la p. 52.

4 Initiative nationale pour le soin des personnes âgées, *Into the Light: National Survey on the Mistreatment of Older Canadians* (2015) (en anglais seulement) à la p. 55.

5 *Ibid.*

-4-

façon ni au même moment. Ainsi, ces modifications cognitives normales peuvent ne pas avoir d'effet perceptible sur la capacité d'effectuer des tâches financières courantes, telles que le paiement de factures, mais risquent de se manifester davantage dans des contextes plus complexes ou inhabituels, comme lors de la planification financière ou de la prise des décisions d'achat ou de vente de placements⁶. Qui plus est, le risque de souffrir d'Alzheimer et d'autres formes de démence augmente substantiellement avec l'âge : alors que seuls 7 % des Canadiens de plus de 65 ans ou plus souffrent de démence, ce pourcentage passe à 35 ou 40 % chez les 85 ans et plus⁷. Les ACVM reconnaissent que les clients âgés ne forment pas un groupe homogène et que tous ne sont pas vulnérables ou incapables de protéger leurs intérêts. Elles savent aussi que tous les clients vulnérables ne sont pas des personnes âgées. La vulnérabilité peut toucher des clients de tous âges, revêtir plusieurs formes et être temporaire, sporadique ou permanente. Elle peut être causée par une limitation liée au vieillissement, une maladie, une déficience ou une incapacité. Il importe donc que les sociétés soient conscientes des vulnérabilités de leurs clients, les clients vulnérables pouvant être plus susceptibles d'exploitation financière.

Contexte réglementaire canadien

Depuis quelques années, les autorités en valeurs mobilières du Canada se penchent sur les enjeux liés à l'exploitation financière et à la diminution des facultés mentales chez les investisseurs âgés et vulnérables. En mars 2018, la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario (la CVMO) a publié l'Avis 11-779 du personnel de la CVMO, *Seniors Strategy*, qui comprenait un plan d'action visant à répondre aux besoins et priorités des aînés de la province⁸. En juin 2018, la Commission des services financiers et des services aux consommateurs (Nouveau-Brunswick) a fait paraître un rapport sur l'exploitation financière et la déficience cognitive, exposant ses recommandations de même que les résultats de la consultation publique sur un document de consultation antérieur⁹. Au début de 2017, le gouvernement québécois a adopté la *Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité*¹⁰ et, en mai 2019, l'Autorité des marchés financiers a publié le document intitulé *Protéger un client en situation de vulnérabilité – Guide pratique pour l'industrie des services financiers*¹¹.

En juin 2019, les ACVM ont publié l'Avis 31-354 du personnel des ACVM, *Pratiques recommandées d'interaction avec les clients âgés ou vulnérables*, qui, entre autres, encourage les personnes inscrites à envisager de demander à leurs clients de leur fournir le nom d'une ou de plusieurs personnes de confiance¹².

Parallèlement, les organismes d'autoréglementation ont pris des mesures pour aborder ces enjeux. En 2016, l'OCRCVM a publié l'Avis 16-0114 de l'OCRCVM - *Note d'orientation sur les questions de conformité et de surveillance soulevées par les opérations avec les clients*

6 FCA, Occasional paper No. 31, *Ageing Population and Financial Services* (2017), à la p. 26.

7 Canada, Sénat, *La démence au Canada : une stratégie nationale pour un Canada sensible aux besoins des personnes atteintes de démence* (Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, 2016), à la p. 3.

8 *Seniors Strategy*, Avis 11-779 du personnel de la CVMO, (2018) 41 OSCB 2268.

9 Commission des services financiers et des services aux consommateurs, *Résultats de la consultation et recommandations : Améliorer la détection et la prévention de l'exploitation financière des aînés au Nouveau-Brunswick, ainsi que les interventions en la matière* (juin 2018).

10 *Loi visant à lutter contre la maltraitance envers les aînés et toute autre personne majeure en situation de vulnérabilité*, L-6.3, Québec, 2017.

11 *Protéger un client en situation de vulnérabilité – Guide pratique pour l'industrie des services financiers*, Autorité des marchés financiers (2019).

12 Avis 31-354 du personnel des ACVM, *Pratiques recommandées d'interaction avec les clients âgés ou vulnérables*, Bulletin de l'Autorité des marchés financiers du 27 juin 2019 - Vol. 16, n° 25, à la p. 34.

-5-

âgés¹³. En octobre 2019, l'ACFM a publié le Bulletin #0797-P, *Personnes âgées et clients vulnérables*, qui expose ses recommandations à l'égard du recours à des personnes de confiance et de l'imposition de blocages temporaires sur les opérations¹⁴.

Les ACVM reconnaissent que, pour protéger les clients âgés et vulnérables, il importe de fournir aux personnes inscrites des outils et des indications dont ils peuvent se servir afin de contrer l'exploitation financière et de répondre aux enjeux découlant de la diminution des facultés mentales d'un client, tout en tenant compte de son autonomie. Elles estiment que les projets de modification constituent une étape vers l'atteinte de ces objectifs.

Contexte réglementaire américain

Ces dernières années, la North American Securities Administrators Association¹⁵ et la Financial Industry Regulatory Authority¹⁶ ont pris des mesures en matière d'exploitation financière des clients âgés et vulnérables. En rédigeant les projets de modification, le personnel des ACVM a examiné ces deux régimes et en a retenu certains éléments qui étaient appropriés pour le contexte réglementaire canadien.

Résumé des projets de modification

Le personnel des ACVM a articulé les projets de modification autour de deux thèmes : 1) la personne de confiance et 2) les blocages temporaires. Sauf indication contraire, les articles mentionnés dans le résumé ci-dessous sont ceux du règlement.

Personne de confiance

Les ACVM proposent de modifier l'article 13.2 [*Connaissance du client*] du règlement par l'addition, dans le paragraphe 2, du sous-paragraphe *e*, qui obligerait la personne inscrite à prendre des mesures raisonnables pour obtenir du client le nom et les coordonnées d'une personne de confiance et son consentement écrit à communiquer avec elle dans les situations prévues par le règlement. Elles proposent aussi de donner dans l'instruction générale des indications sur leurs attentes en matière de recours à la personne de confiance. Cette obligation ne s'appliquerait pas à la personne inscrite à l'égard d'un client qui n'est pas une personne physique.

Par ailleurs, les ACVM proposent de modifier l'article 14.2 [*Information sur la relation*] du règlement par l'insertion, dans le paragraphe 2, du sous-paragraphe *l.1*, qui exigerait que l'information transmise au client par la société inscrite comprenne une description des circonstances dans lesquelles elle peut fournir de l'information sur le client ou son compte à une personne de confiance.

Blocages temporaires

Les ACVM proposent l'addition dans le règlement du nouvel article 13.19 [*Conditions du blocage temporaire*], qui prévoirait ce qui suit :

¹³ Avis 16-0114 de l'OCRCVM, *Note d'orientation sur les questions de conformité et de surveillance soulevées par les opérations avec les clients âgés* (2016).

¹⁴ Bulletin #0797-P de l'ACFM, *Personnes âgées et clients vulnérables* (2019).

¹⁵ NASAA, *NASAA Model Act to Protect Vulnerable Adults from Financial Exploitation*, <https://bit.ly/2E4XYt6>.

¹⁶ FINRA, *Senior Investors*, <https://bit.ly/2Yxn3pS>.

-6-

- il n'interdirait pas à la société inscrite et aux personnes physiques inscrites d'imposer un blocage temporaire sur la souscription, l'achat ou la vente de titres, ou sur le retrait ou le transfert de fonds ou de titres du compte d'un client lorsque la société estime raisonnablement que l'une des situations suivantes s'applique :
 - un client vulnérable est exploité financièrement;
 - à l'égard d'une instruction qu'il a donnée, le client ne possède pas les facultés mentales pour prendre des décisions financières;
- il obligerait la société inscrite qui impose un blocage temporaire dans les situations ci-dessus à prendre certaines mesures prévues par le règlement.

Elles proposent en outre dans l'instruction générale des indications sur leurs attentes en matière d'utilisation des blocages temporaires.

Les projets de modification inséreraient dans l'article 1 du règlement la définition des expressions « blocage temporaire », « client vulnérable », « exploitation financière » et « facultés mentales ». Les ACVM proposent d'ajouter dans l'instruction générale des indications sur les indices que les personnes inscrites pourraient observer lorsqu'un client est exploité financièrement ou souffre d'une diminution des facultés mentales.

Les ACVM proposent de modifier l'article 11.5 [*Dispositions générales concernant les dossiers*] du règlement par l'addition, dans le paragraphe 2, du sous-paragraphe *s* afin d'obliger la société inscrite à tenir des dossiers pour justifier du respect des conditions prévues au projet d'article 13.19.

Enfin, elles proposent de modifier l'article 14.2 [*Information sur la relation*] du règlement par l'addition, dans le paragraphe 2, du sous-paragraphe *p* exigeant que la société inscrite transmette au client une explication générale des circonstances dans lesquelles elle ou la personne physique inscrite peut imposer un blocage temporaire ainsi qu'une description de l'avis qui sera donné, le cas échéant.

Questions soumises à la consultation

En plus de commenter les projets de modification en général, nous invitons les intéressés à répondre en particulier aux questions ci-après.

Personne de confiance

1. Nous proposons que le nouveau sous-paragraphe *e* du paragraphe 2 de l'article 13.2 ne s'applique pas à la personne inscrite à l'égard du client qui n'est pas une personne physique. Nous n'ignorons pas que certaines personnes physiques structurent leurs comptes sous forme de société de portefeuille, de société de personnes ou de fiducie pour diverses raisons.

La personne inscrite devrait-elle être tenue de prendre des mesures raisonnables afin d'obtenir le nom et les coordonnées d'une personne de confiance pour la personne physique qui se trouve dans l'une des situations suivantes :

-7-

- i) dans le cas d'une personne morale, elle est propriétaire véritable de plus de 25% de ses titres comportant droit de vote en circulation ou exerce une emprise directe ou indirecte sur ces titres;
 - ii) dans le cas d'une société de personnes ou d'une fiducie, elle en contrôle les affaires?
2. Dans le cas des courtiers membres de l'OCRCVM offrant exclusivement des services d'exécution d'ordres, veuillez commenter tout point ou facteur spécifique susceptible d'influer sur l'adéquation du régime proposé dans le contexte du service d'exécution d'ordres sans conseil, particulièrement l'obligation de prendre de mesures raisonnables pour obtenir l'information sur la personne de confiance en vertu du nouveau sous-paragraphe e du paragraphe 2 de l'article 13.2.

Blocages temporaires

3. Nous proposons que les nouvelles obligations relatives aux blocages temporaires s'appliquent aux blocages imposés lorsqu'il est raisonnablement estimé que, à l'égard d'une instruction qu'il a donnée, le client ne possède pas les facultés mentales pour prendre des décisions financières. Des intervenants nous ont dit que les personnes physiques souffrant d'une diminution des facultés mentales sont plus susceptibles d'exploitation financière et, du fait de ce déclin, peuvent devoir être protégées d'une mauvaise gestion ou d'une dilapidation de leurs actifs. Les obligations en matière de blocage temporaire devraient-elles viser les situations dans lesquelles un blocage est imposé parce que l'on estime raisonnablement que le client ne possède pas les facultés mentales pour prendre des décisions financières, ou devraient-elles être réservées aux cas d'exploitation financière de clients vulnérables?
4. Nous proposons que les nouvelles obligations relatives aux blocages temporaires s'appliquent aux blocages imposés non seulement sur le retrait de fonds ou de titres d'un compte, mais également sur la souscription, l'achat ou la vente de titres, et le transfert de fonds ou de titres à une autre société. Aux dires des intervenants, les opérations et les transferts, dans les cas d'exploitation financière et de diminution des facultés mentales, peuvent être aussi préjudiciables pour les clients que les retraits. Ces obligations devraient-elles viser les blocages imposés sur la souscription, l'achat ou la vente de titres ainsi que sur le transfert de fonds ou de titres à une autre société?
5. Nous ne proposons aucune limite temporelle pour les blocages temporaires vu la complexité des enjeux liés à l'exploitation financière et à la diminution des facultés mentales, de même que le temps requis pour échanger avec des tiers comme les corps policiers et le curateur public pertinent. Nous proposons plutôt d'obliger les sociétés à donner tous les 30 jours au client un avis de la décision de ne pas mettre fin au blocage temporaire, qui en préciserait les motifs. Devrions-nous prévoir une limite temporelle pour les blocages temporaires? Ou notre projet d'obligation de donner avis suffit-il à protéger les investisseurs?
6. Les projets de modification portant sur les blocages temporaires répondent-ils adéquatement aux enjeux liés à l'exploitation financière des clients vulnérables ou à la diminution des facultés mentales, ou doit-on en faire davantage à cet égard? Les ACVM détermineront les suites à donner d'après les commentaires reçus.

-8-

Transition

Sous réserve de la nature des commentaires reçus et des obligations réglementaires applicables, nous proposons que les projets de modification, s'ils sont approuvés, entrent en vigueur en même temps que les réformes axées sur le client qui portent sur la connaissance du client.

Nous sollicitons des commentaires sur ce plan de mise en œuvre.

Questions locales

S'il y a lieu, une annexe au présent avis contient de l'information supplémentaire qui se rapporte au territoire intéressé.

Consultation

Les intéressés sont invités à commenter les projets de modification.

Veuillez présenter vos commentaires par écrit au plus tard le 3 juin 2020. Si vous ne les envoyez pas par courrier électronique, prière de les soumettre sur CD (format Microsoft Word).

Vos commentaires doivent être adressés aux membres des ACVM, comme suit :

British Columbia Securities Commission
Alberta Securities Commission
Financial and Consumer Affairs Authority of Saskatchewan
Commission des valeurs mobilières du Manitoba
Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
Autorité des marchés financiers
Commission des services financiers et des services aux consommateurs (Nouveau-Brunswick)
Superintendent of Securities, Department of Justice and Public Safety, Île-du-Prince-Édouard
Nova Scotia Securities Commission
Securities Commission of Newfoundland and Labrador
Registraire des valeurs mobilières, Territoires du Nord-Ouest
Registraire des valeurs mobilières, Yukon
Bureau du surintendant des valeurs mobilières, Nunavut

Veuillez n'envoyer vos commentaires qu'aux adresses suivantes, et ils seront distribués aux autres membres des ACVM.

M^e Philippe Lebel
Secrétaire et directeur général des affaires juridiques
Autorité des marchés financiers
Place de la Cité, tour Cominar
2640, boulevard Laurier, bureau 400
Québec (Québec) G1V 5C1
Télécopieur : 514 864-8381
consultation-en-cours@lautorite.qc.ca

-9-

The Secretary
Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
20 Queen Street West, 22nd Floor
Toronto (Ontario) M5H 3S8
Télécopieur : 416 593-2318
comments@osc.gov.on.ca

Nous ne pouvons préserver la confidentialité des commentaires parce que la législation en valeurs mobilières de certaines provinces exige la publication d'un résumé des commentaires écrits reçus pendant la période de consultation. Tous les commentaires seront affichés sur le site Web de l'Alberta Securities Commission, au www.albertasecurities.com, sur celui de l'Autorité des marchés financiers, au www.lautorite.qc.ca, et sur celui de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, au www.osc.gov.ca. Par conséquent, nous invitons les intervenants à ne pas inclure de renseignements personnels directement dans les commentaires à publier. Il importe qu'ils précisent en quel nom leur mémoire est présenté.

Questions

Pour toute question, veuillez vous adresser à l'une des personnes suivantes :

Martin Picard
Analyste expert à l'encadrement des intermédiaires
Direction de l'encadrement des intermédiaires
Autorité des marchés financiers
514 395-0337 et 1 877 525-0337
martin.picard@lautorite.qc.ca

Jenna Virk
Senior Legal Counsel, Legal Services
Capital Markets Regulation Division
British Columbia Securities Commission
604 899-6884
jvirk@bcsc.bc.ca

Bonnie Kuhn
Senior Legal Counsel
Market Regulation
Alberta Securities Commission
403 355-3890
bonnie.kuhn@asc.ca

Curtis Brezinski
Compliance Auditor, Capital Markets
Securities Division
Financial and Consumer Affairs Authority of Saskatchewan
306-787-5876
curtis.brezinski@gov.sk.ca

-10-

Steve Gingera
Legal Counsel
Commission des valeurs mobilières du Manitoba
204 945-5070
Steven.Gingera@gov.mb.ca

Andrea Maggisano
Senior Policy Advisor
Investor Office
Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
416 204-8988
amaggisano@osc.gov.on.ca

Namita Balgi
Policy Advisor
Investor Office
Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
416 204-8985
nbalgi@osc.gov.on.ca

Deborah Gillis
Conseillère juridique
Commission des services financiers et des services aux
consommateurs
Nouveau-Brunswick
506 643-7112
Deborah.Gillis@fcnb.ca

Chris Pottie
Deputy Director, Registration & Compliance
Nova Scotia Securities Commission
902 424-5393
Chris.Pottie@novascotia.ca

Steven Dowling
Acting Director
Superintendent of Securities, gouvernement de
l'Île-du-Prince-Édouard
902 368-4551
sddowling@gov.pe.ca

Renée Dyer
Superintendent of Securities
Office of the Superintendent of Securities, Service NL
Terre-Neuve-et-Labrador
709 729-4909
ReneeDyer@gov.nl.ca

-11-

Jeff Mason
Surintendant des valeurs mobilières, ministère de la Justice,
gouvernement du Nunavut
867 975-6591
jmason@gov.nu.ca

Jeremy Walsh
Policy Officer, Legal Registries
Bureau du surintendant des valeurs mobilières
Territoires du Nord-Ouest
867 767-9260, poste 82205
Jeremy_Walsh@gov.nt.ca

Rhonda Horte
Securities Officer
Bureau du surintendant des valeurs mobilières du Yukon
867 667-5466
rhonda.horte@gov.yk.ca

RÈGLEMENT MODIFIANT LE RÈGLEMENT 31-103 SUR LES OBLIGATIONS ET DISPENSES D'INSCRIPTION ET LES OBLIGATIONS CONTINUES DES PERSONNES INSCRITES

Loi sur les valeurs mobilières
(chapitre V-1.1, a. 331.1, par. 1°, 3°, 8°, 11°, 26° et 34°)

1. L'article 1.1 du Règlement 31-103 sur les obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites (chapitre V-1.1, r. 10) est modifié :

1° par l'insertion, après la définition de l'expression « banque de l'Annexe III », de la suivante :

« « blocage temporaire » : un blocage imposé sur la souscription, l'achat ou la vente d'un titre, ou sur le retrait ou le transfert de fonds ou de titres du compte d'un client; »;

2° par l'insertion, après la définition de l'expression « client autorisé », de la suivante :

« « client vulnérable » : tout client d'une société inscrite ou d'une personne physique inscrite qui peut être atteint d'une limitation liée au vieillissement, d'une maladie, d'une déficience ou d'une incapacité qui le met à risque d'exploitation financière »;

3° par l'insertion, après la définition de l'expression « émetteur relié », des suivantes :

« « exploitation financière » : à l'égard d'une personne physique, l'utilisation, le contrôle ou la spoliation de ses actifs financiers par l'exercice d'une influence induue ou une conduite illégale ou fautive;

« « facultés mentales » : la capacité de comprendre l'information ou de mesurer les conséquences prévisibles d'une décision ou de l'absence de celle-ci; ».

2. L'article 11.5 de ce règlement est modifié par l'addition, dans le paragraphe 2 et après le sous-paragraphe *r*, du suivant :

« *s*) justifier du respect des conditions prévues à l'article 13.19. ».

3. L'article 13.2 de ce règlement est modifié :

1° par l'addition, dans le paragraphe 2 et après le sous-paragraphe *d*, du suivant :

« *e*) obtenir du client le nom et les coordonnées d'une personne de confiance, qui est une personne physique majeure dans son territoire de résidence, et son consentement écrit à communiquer avec elle pour obtenir une confirmation ou des renseignements à l'égard des éléments suivants :

i) une possible exploitation financière du client;

ii) des préoccupations entourant les facultés mentales du client en matière de prise ou d'absence de prise de décisions financières;

iii) le nom et les coordonnées des personnes suivantes :

A) tout tuteur légal du client;

B) tout liquidateur d'une succession dont le client est bénéficiaire;

C) tout fiduciaire d'une fiducie dont le client est bénéficiaire;

D) tout autre exécuteur ou représentant légal du client;

iv) les coordonnées à jour du client. »;

2° par l'addition, après le paragraphe 7, du suivant :

« 8) Le sous-paragraphe *e* du paragraphe 2 ne s'applique pas à la personne inscrite à l'égard du client qui n'est pas une personne physique. ».

4. Ce règlement est modifié par l'addition, dans la partie 13 et après la section 7, de la suivante :

« SECTION 8 Blocages temporaires

13.19. Conditions du blocage temporaire

1) La société inscrite, ou la personne physique inscrite dont elle parraine l'inscription, n'impose un blocage temporaire relativement à un cas d'exploitation financière d'un client vulnérable que lorsque la société estime raisonnablement que l'une des situations suivantes s'applique :

a) il s'agit d'un client vulnérable;

b) un cas d'exploitation financière du client est survenu ou survient, ou une tentative d'exploitation financière a eu ou aura lieu.

2) La société inscrite, ou la personne physique inscrite dont elle parraine l'inscription, n'impose un blocage temporaire relativement à une insuffisance des facultés mentales d'un client que lorsque la société estime raisonnablement que, à l'égard d'une instruction qu'il a donnée, le client ne possède pas les facultés mentales pour prendre des décisions financières.

3) La société inscrite, ou la personne physique inscrite dont elle parraine l'inscription, qui impose un blocage temporaire conformément au paragraphe 1 ou 2 a les obligations suivantes :

a) consigner les faits l'ayant amenée à l'imposer et à le maintenir;

b) dès que possible après la date à laquelle il est initialement imposé, en aviser le client en précisant les motifs;

c) dès que possible après la date à laquelle il est initialement imposé et jusqu'à sa levée, revoir les faits l'ayant amenée à l'imposer;

d) dans les 30 jours après son imposition et au cours de chaque période de 30 jours subséquente, prendre l'une des mesures suivantes :

i) elle le lève;

ii) elle avise le client de sa décision de le maintenir en précisant les motifs;

e) y mettre fin et décider de procéder ou non à la souscription, à l'achat ou à la vente de titres, ou au retrait ou au transfert de fonds ou de titres. ».

5. L'article 14.2 de ce règlement est modifié, dans le paragraphe 2 :

1° par l'insertion, après le sous-paragraphe *l*, du suivant :

« *ll)* une description des circonstances dans lesquelles une personne inscrite peut fournir de l'information sur le client ou son compte à une personne de confiance conformément au sous-paragraphe *e* du paragraphe 2 de l'article 13.2; »;

2° par l'addition, après le paragraphe *o*, du suivant :

« *p)* une explication générale des circonstances dans lesquelles une société inscrite ou la personne physique inscrite peut imposer un blocage temporaire en vertu de l'article 13.19 ainsi qu'une description de l'avis qui sera donné au client, le cas échéant. ».

6. Le présent règlement entre en vigueur le (*indiquer ici la date d'entrée en vigueur du présent règlement*).

**MODIFICATION DE L'INSTRUCTION GÉNÉRALE RELATIVE AU
RÈGLEMENT 31-103 SUR LES OBLIGATIONS ET DISPENSES D'INSCRIPTION ET LES
OBLIGATIONS CONTINUES DES PERSONNES INSCRITES**

1. L'article 1.2 de l'Instruction générale relative au Règlement 31-103 sur les obligations et dispenses d'inscription et les obligations continues des personnes inscrites est modifié par l'addition, à la fin, de ce qui suit :

« Définitions liées aux clients vulnérables

L'Annexe G fournit des indications sur les expressions « blocage temporaire », « client vulnérable », « exploitation financière » et « facultés mentales ». ».

2. L'article 13.2 de cette instruction générale est modifié par l'insertion, après la dernière phrase de la rubrique intitulée « **Identification des initiés** », de ce qui suit :

« Désignation d'une personne de confiance du client

L'Annexe G indique la façon dont nous interprétons les obligations prévues au sous-paragraphe e du paragraphe 2 de l'article 13.2 et à l'article 13.19 en ce qui concerne la personne de confiance et le blocage temporaire. Elle renferme également des observations générales et des indications sur les enjeux liés à l'exploitation financière des personnes vulnérables et à la diminution des facultés mentales des clients. ».

3. La partie 13 de cette instruction générale est modifiée par l'addition, après la section 7, de la suivante :

« Section 8 Blocages temporaires

13.19. Conditions du blocage temporaire

L'Annexe G indique la façon dont nous interprétons les obligations prévues au sous-paragraphe e du paragraphe 2 de l'article 13.2 et à l'article 13.19 en ce qui concerne la personne de confiance et les blocages temporaires. Elle renferme également des observations générales et des indications sur les enjeux liés à l'exploitation financière des personnes vulnérables et à la diminution des facultés mentales des clients. ».

4. Cette instruction générale est modifiée par l'addition, après l'Annexe F, de la suivante :

« Annexe G

« Obligations d'aider les clients vulnérables en vertu de la partie 13

La présente annexe indique la façon dont nous interprétons les obligations prévues au sous-paragraphe e du paragraphe 2 de l'article 13.2 et à l'article 13.19 en ce qui concerne la personne de confiance et les blocages temporaires. Elle renferme également des observations générales et des indications sur les enjeux liés à l'exploitation financière des personnes vulnérables et à la diminution des facultés mentales des clients.

1. Définitions

Client vulnérable

Un client est considéré comme vulnérable lorsqu'il peut être à risque d'exploitation financière en raison d'une limitation liée au vieillissement, d'une maladie, d'une déficience ou d'une incapacité. Les sociétés inscrites et les personnes physiques inscrites devraient savoir que les clients âgés ne sont pas tous vulnérables ou incapables de protéger leurs intérêts. La vulnérabilité peut toucher des clients de tous âges, prendre de nombreuses formes et être temporaire, sporadique ou permanente. Il importe de reconnaître les vulnérabilités des clients parce que les clients vulnérables peuvent être plus susceptibles d'exploitation financière.

Exploitation financière

Bien que l'exploitation financière des personnes vulnérables puisse être commise par n'importe quelle personne, elle est souvent l'œuvre d'un proche, comme un membre de la famille, un bon ami, un voisin ou une personne de confiance tel un mandataire en vertu d'une procuration, un prestataire de services ou un aidant naturel. Voici des indices de possible exploitation financière du client :

- retraits inexplicés ou soudains, ou fermetures de comptes;
- passages inexplicés d'un profil de risque faible ou de préservation du capital à un profil de risque élevé dans un compte;
- réticence soudaine à discuter de questions financières;
- présence de proches aidants, d'amis ou de membres de la famille nouveaux ou inconnus aux rencontres, ou difficulté à communiquer directement avec le client sans l'intervention d'autres personnes;
- demandes soudaines ou inhabituelles de changement de propriétaire d'actifs (par exemple, demander que les placements soient transférés dans un compte détenu conjointement avec un membre de la famille, un ami ou un aidant naturel);
- changements soudains ou inexplicés apportés aux documents juridiques ou financiers, comme les procurations et les testaments, ou aux bénéficiaires de comptes;
- fourniture, par un mandataire en vertu d'une procuration, d'instructions paraissant inhabituelles pour le client;
- anxiété inhabituelle lors d'une rencontre ou d'un entretien avec un membre du personnel (en personne ou au téléphone);
- difficulté inhabituelle à entrer en communication ou absence de réponse aux communications ou aux demandes de rencontres;
- connaissance inhabituellement limitée de ses investissements financiers ou de sa situation financière;
- tendance à s'isoler de plus en plus de la famille ou des amis;
- indices de négligence physique ou de maltraitance.

Facultés mentales

Les personnes physiques inscrites peuvent être particulièrement bien placées pour remarquer les premiers indices de diminution des facultés mentales d'un client, lesquels peuvent apparaître subtilement et avec le temps. En voici des exemples :

- perte de mémoire, par exemple oublier des instructions ou répéter des questions;
- difficulté accrue à remplir des formulaires ou à comprendre des documents d'information;
- difficulté accrue à comprendre des aspects importants des comptes de placement;
- confusion ou méconnaissance des termes et des concepts financiers de base auparavant compris;
- capacité réduite à résoudre des problèmes mathématiques courants;

- difficulté à reconnaître son environnement ou son milieu social, ou oubli des rendez-vous;
- difficulté à communiquer;
- changements dans la personnalité;
- passivité, anxiété ou agressivité accrues, ou autres changements d'humeur ou apparence inhabituellement négligée.

2. Personne de confiance

Raison d'être de la personne de confiance

En vertu du sous-paragraphe *e* du paragraphe 2 de l'article 13.2, les personnes inscrites doivent prendre des mesures raisonnables pour obtenir le nom et les coordonnées d'une personne de confiance avec laquelle elles peuvent communiquer dans des circonstances précises avec le consentement écrit du client. Cette obligation ne s'applique qu'aux clients qui sont des personnes physiques.

La personne de confiance est une ressource destinée à aider la personne inscrite à protéger les intérêts ou actifs financiers du client en réponse à une possible situation d'exploitation financière de ce dernier ou à des préoccupations entourant la diminution de ses facultés mentales. Le client peut désigner plus d'une personne de confiance pour son compte. La personne inscrite peut se fier à la confirmation par le client du fait que la personne de confiance est majeure dans son territoire de résidence. La personne de confiance ne remplace pas le mandataire désigné par le client en vertu d'une procuration ni n'assume ce rôle. Elle n'est pas non plus, en qualité de personne de confiance, habilitée à effectuer des opérations sur le compte du client ni à prendre d'autres décisions en son nom. Le mandataire du client en vertu d'une procuration peut également être désigné à titre de personne de confiance, mais les clients devraient être encouragés à choisir une personne physique différente, qui ne participe pas à la prise de décisions financières à l'égard de leur compte. Celle-ci ne devrait pas être le représentant de courtier ni le représentant-conseil du client.

Obtention d'information sur la personne de confiance et consentement

Le règlement ne prescrit pas de formulaire pour obtenir l'information sur la personne de confiance. Les personnes inscrites peuvent vouloir élaborer un formulaire distinct ou intégrer l'information dans un formulaire existant comme une demande d'ouverture de compte. Le formulaire pourrait comprendre les éléments suivants :

- un aperçu des circonstances dans lesquelles la personne inscrite peut communiquer avec la personne de confiance;
- de l'espace pour fournir l'information sur la personne de confiance, dont son nom, son adresse postale, son numéro de téléphone, son adresse électronique et la nature de sa relation avec le client;
- une case de signature pour attester du consentement du client à communiquer avec la personne de confiance;
- une déclaration confirmant le droit du client de retirer son consentement à communiquer avec la personne de confiance;
- une description de la manière de changer de personne de confiance.

Par sa compréhension de la nature de la relation du client avec la personne de confiance, la personne inscrite peut se faire une idée du réseau de soutien du client qui lui permettra d'évaluer s'il convient de communiquer avec la personne de confiance. Par ailleurs, la démonstration de cette compréhension peut atténuer les craintes que la personne de confiance peut avoir de lui parler du client.

Rien n'empêche la personne inscrite d'ouvrir et de tenir un compte de client si ce dernier refuse ou omet de désigner une personne de confiance, mais elle doit tout de même prendre des mesures raisonnables pour obtenir cette information, par exemple expliquer au client la raison d'être de la personne de confiance, lui transmettre l'information visée au sous-paragraphe *l.1* du paragraphe 2 de l'article 14.2, lui demander de lui fournir le nom et les coordonnées d'une personne de confiance, et obtenir son consentement écrit à communiquer avec cette dernière dans les circonstances prévues au sous-paragraphe *e* du paragraphe 2 de l'article 13.2. Si le client refuse de donner le nom et les coordonnées d'une personne de confiance, la personne inscrite peut s'enquérir des motifs du refus. Nous rappelons aux personnes inscrites qu'il leur incombe de tenir des dossiers prouvant leur conformité avec l'article 13.2, de documenter la correspondance avec les clients, et de documenter les mesures de conformité et de supervision prises en vertu des sous-paragraphe *l, n* et *o* du paragraphe 2 de l'article 11.5.

Communication avec la personne de confiance et d'autres parties

La personne inscrite qui craint un cas d'exploitation financière ou de diminution des facultés mentales d'un client devrait lui parler de ses préoccupations entourant son compte ou son bien-être avant de communiquer avec qui que ce soit d'autre, dont la personne de confiance.

Bien que la personne de confiance n'ait pas à être avisée de sa désignation par un client, la personne inscrite devrait encourager le client à l'en informer et à lui expliquer que l'on ne communiquera avec elle que dans les situations exposées au sous-paragraphe *e* du paragraphe 2 de l'article 13.2.

Une fois le consentement obtenu, la personne inscrite peut communiquer avec la personne de confiance lorsqu'elle remarque des indices d'exploitation financière ou si le client montre des indices de diminution des facultés mentales qu'elle estime susceptibles de nuire à sa capacité de prendre des décisions financières. Un aperçu de ces indices figure à l'article 1 de la présente annexe. Lorsqu'elle soupçonne l'implication de la personne de confiance dans l'exploitation financière du client, la personne inscrite devrait ne pas communiquer avec elle et voir si de l'aide peut être obtenue auprès de ressources plus appropriées. Elle peut également contacter la personne de confiance pour confirmer les coordonnées du client lorsqu'elle ne parvient pas à le joindre après plusieurs tentatives ou s'il est inhabituel qu'il ne réponde pas. Enfin, elle peut demander à la personne de confiance de confirmer les coordonnées d'un exécutif, d'un tuteur, d'un fiduciaire ou de tout autre représentant légal comme un mandataire en vertu d'une procuration.

Dans leurs communications avec la personne de confiance, les personnes inscrites devraient respecter les obligations qui leur incombent en vertu de la législation sur la protection des renseignements personnels et des conventions conclues avec le client relativement à collecte, à l'utilisation et à la communication de renseignements personnels.

Même si le client a désigné une personne de confiance, la personne inscrite peut communiquer avec un mandataire en vertu d'une procuration, avec des organismes ou ministères gouvernementaux ou des autorités publiques comme les corps policiers, ou encore avec le curateur public qu'elle consulterait sinon en cas de soupçons d'exploitation financière ou de préoccupations entourant une diminution des facultés mentales.

Politiques et procédures

Nous nous attendons à ce que les sociétés inscrites se dotent de politiques et de procédures établissant la manière de faire ce qui suit :

- recueillir, consigner et tenir à jour l'information sur la personne de confiance;
- obtenir le consentement écrit du client à communiquer avec la personne de confiance, et consigner toute restriction applicable à la communication avec celle-ci et au type de renseignements pouvant être échangés;
- consigner les discussions avec la personne de confiance du client.

3. Blocages temporaires

Principes généraux

Les sociétés inscrites et les personnes physiques inscrites peuvent être particulièrement bien placées pour remarquer les indices d'exploitation financière, de vulnérabilité et de diminution des facultés mentales chez les clients en raison de leurs interactions avec eux et des connaissances qu'ils acquièrent ainsi. Or, nombre d'entre elles hésitent à agir pour protéger leurs clients, en particulier à imposer des blocages temporaires, par crainte de répercussions sur le plan réglementaire. L'article 13.19 vise justement à préciser que, lorsque les sociétés inscrites estiment raisonnablement que leurs clients vulnérables sont exploités financièrement ou que leurs clients ne possèdent pas les facultés mentales requises, rien dans la législation en valeurs mobilières ne les empêche ni n'empêche les personnes inscrites d'imposer un blocage temporaire qu'elles sont légalement habilitées à imposer. Il prévoit aussi la façon d'imposer des blocages temporaires dans ces situations. Nous reconnaissons qu'il peut exister d'autres situations que celles visées à l'article 13.19 et dans les présentes indications dans lesquelles la société inscrite et ses personnes physiques inscrites peuvent souhaiter imposer un blocage sur un compte.

Les sociétés inscrites et leurs personnes physiques inscrites qui imposent des blocages temporaires conformément à l'article 13.19 doivent le faire en accord avec leur obligation d'agir avec honnêteté, bonne foi et loyauté avec leurs clients. Elles ne doivent pas y recourir pour des motifs inappropriés, par exemple afin de retarder un versement de peur de perdre le client.

Nous ne nous attendons pas à ce que les sociétés inscrites et leurs personnes physiques inscrites soient les ultimes arbitres en matière de vulnérabilité, d'exploitation financière ou de facultés mentales, et croyons plutôt qu'elles pourraient souhaiter imposer des blocages temporaires dans ces cas afin de prendre des mesures de protection de leurs clients.

Avant d'imposer un blocage temporaire, la société inscrite doit elle-même raisonnablement estimer qu'un client vulnérable est exploité financièrement ou qu'un client lui ayant donné une instruction ne possède pas les facultés mentales nécessaires pour prendre des décisions financières. Nous nous attendons à ce que le chef de la conformité ou le personnel autorisé et qualifié responsable de la conformité, de la supervision ou des services juridiques prenne les décisions d'imposer pareil blocage.

Le blocage temporaire prévu à l'article 13.19 n'est pas censé porter sur l'intégralité du compte du client, mais plutôt sur une opération précise de souscription, d'achat ou de vente de titres, ou de retrait ou de transfert de fonds ou de titres du compte en question. Il ne devrait pas toucher les opérations sans lien avec l'exploitation financière ou une insuffisance des facultés mentales. Chaque souscription, achat ou vente de titres, ou retrait ou transfert de fonds ou de titres, devrait être examiné à part. Si tous les actifs du compte sont visés, il pourrait être raisonnable d'imposer pareil blocage sur l'intégralité du compte, mais de continuer à permettre des retraits légitimes, notamment les paiements des frais courants.

Le blocage temporaire prévu à l'article 13.19 n'est pas censé être utilisé lorsque la société inscrite ou ses personnes physiques inscrites ont décidé de ne pas accepter un ordre ou une instruction qu'elles estiment ne pas remplir les critères d'évaluation de la convenance. Cette société et ces personnes doivent alors respecter les obligations prévues au paragraphe 2.1 de l'article 13.3.

Le client peut donner une instruction ou prendre une mesure qui, de l'avis de la société inscrite ou des personnes physiques inscrites, ne remplirait pas les critères d'évaluation de la convenance et pourrait être considérée par ailleurs comme une mauvaise décision financière, mais ces faits à eux seuls ne signifient pas nécessairement que le client est victime d'exploitation financière ou ne possède pas les facultés mentales requises.

Conditions du blocage temporaire

L'article 13.19 prévoit les mesures à prendre par les sociétés inscrites qui imposent un blocage temporaire. Ces mesures, lorsque prises de bonne foi, sont compatibles avec l'obligation d'agir avec honnêteté, bonne foi et équité avec leurs clients.

Nous nous attendons à ce que les sociétés inscrites disposent de politiques et de procédures établissant les éléments suivants :

- les indices détaillés d'exploitation financière ou d'insuffisance des facultés mentales;
- les responsabilités de la société et des personnes physiques dans les cas d'exploitation financière et d'insuffisance des facultés mentales, notamment à l'égard des personnes suivantes :
 - la personne autorisée à imposer et à lever les blocages temporaires, par exemple le chef de la conformité ou le personnel autorisé et qualifié responsable de la supervision, de la conformité ou des services juridiques;
 - la personne chargée de superviser les comptes du client durant un blocage temporaire;
- les mesures à prendre en pareils cas, dont les suivantes :
 - les transférer à un échelon supérieur;
 - décider de donner suite ou non aux instructions du client;
- les voies de communication à suivre afin d'assurer un signalement approprié;
- les circonstances dans lesquelles les cas soupçonnés d'abus de procuration doivent être signalés pour enquête aux autorités externes compétentes, par exemple au curateur public, ou aux organismes locaux d'application de la loi, conformément à l'article 331 du *Code criminel*.

En se dotant de politiques et de procédures écrites, les sociétés peuvent montrer qu'elles possèdent des mécanismes pour réagir aux situations susceptibles de conduire à un blocage temporaire. Elles peuvent aussi prouver plus facilement qu'elles, ainsi que leurs personnes physiques inscrites, ont agi avec honnêteté, bonne foi et équité lorsqu'elles ont imposé le blocage temporaire en accord avec leurs politiques et procédures ainsi qu'avec les obligations prévues à l'article 13.19.

En vertu du sous-paragraphe *a* du paragraphe 3 de l'article 13.19, la société inscrite et ses personnes physiques inscrites qui consignent les faits les ayant amenées à imposer et à maintenir le blocage temporaire devraient mentionner tout indice d'exploitation financière ou de diminution des facultés mentales observé. Comme ces indices apparaissent souvent avec le temps, il importe de les consigner toute comme les interactions avec le client, les représentants de ce dernier, les membres de sa famille ainsi que les autres personnes physiques les ayant amenées à imposer le blocage.

Conformément au sous-paragraphe *b* du paragraphe 3 de l'article 13.19, la société inscrite doit, dès que possible, aviser le client du blocage temporaire. Bien que les sociétés optent souvent pour un avis écrit, elles pourraient parfois vouloir aussi essayer de communiquer verbalement avec le client. En effet, si ce dernier est exploité financièrement, il se peut que la personne qui l'exploite retienne son courrier. Par ailleurs, si les facultés mentales d'un client diminuent, il pourrait ne pas lire son courrier régulièrement.

Quoiqu'elles ne soient pas tenues de communiquer avec la personne de confiance avant ou au moment d'imposer un blocage temporaire, les sociétés peuvent souhaiter le faire alors, si ce n'est déjà fait, pour les diverses raisons exposées dans les indications à l'article 2 de la présente annexe. Toutefois, elles devraient auparavant évaluer s'il existe un risque que cette personne exploite le client. Si elles soupçonnent que c'est le cas, aviser la personne de confiance risque d'être préjudiciable au client.

Les sociétés inscrites devraient par ailleurs évaluer leurs obligations contractuelles et légales en matière de protection des renseignements personnels avant de communiquer avec la

personne de confiance, d'autres personnes physiques ou des organisations dans le but d'échanger ou d'obtenir des renseignements personnels concernant le client.

En vertu du sous-paragraphe *c* du paragraphe 3 de l'article 13.19, une fois que la société inscrite ou la personne physique inscrite impose un blocage temporaire, la société doit, dès que possible, revoir les faits l'ayant amenée à l'imposer. Cette révision peut amener la société inscrite ou la personne physique inscrites à examiner l'activité du compte ou à communiquer avec des tiers susceptibles de fournir de l'assistance au client, comme un mandataire en vertu d'une procuration, une personne de confiance ou, au besoin, des organisations externes tels les corps policiers ou le curateur public (conformément aux lois applicables, notamment celles sur la protection des renseignements personnels). Avant de contacter des tiers, la société devrait évaluer s'il existe un risque que celle-ci exploite financièrement le client vulnérable.

Le sous-paragraphe *d* du paragraphe 3 de l'article 13.19 exige que la société avise le client de sa décision de maintenir ou de lever le blocage temporaire tous les 30 jours. La société qui décide de maintenir le blocage temporaire doit également donner au client les motifs de sa décision. Les sociétés devraient être aussi transparentes que possible avec leurs clients à propos des motifs du blocage temporaire, et tenir compte de leur obligation d'agir avec honnêteté, bonne foi et équité avec leurs clients. Nous nous attendons à ce que, tant que dure le blocage, la société inscrite continue de revoir les faits la sous-tendant, ce qui peut impliquer un suivi auprès des tiers pertinents, comme les corps policiers ou le curateur public, qui pourraient procéder à leur propre examen.

Le blocage temporaire doit prendre fin lorsque la société inscrite n'estime plus raisonnablement qu'un cas d'exploitation financière est survenu ou survient, ou qu'une tentative d'exploitation financière a eu ou aura lieu, relativement à un client vulnérable, ou encore que son client ne possède pas les facultés mentales nécessaires pour prendre des décisions financières. Si la levée du blocage entraîne la prise d'une mesure relative à un placement, une évaluation de la convenance est requise. La société peut également décider d'y mettre fin pour d'autres raisons, notamment parce qu'elle décide d'accepter, ou non, les instructions du client à l'égard de l'opération, du retrait ou du transfert. ».

Draft Regulation

Securities Act
(chapter V-1.1, s. 331.1, pars. (1), (3), (8), (11), (26) and (34), and s. 331.2)

Regulation to amend Regulation 31-103 respecting Registration Requirements, Exemptions and Ongoing Registrant Obligations - Amendments to Enhance Protection of Older and Vulnerable Clients

Notice is hereby given by the *Autorité des marchés financiers* (the "Authority") that, in accordance with section 331.2 of the *Securities Act*, chapter V-1.1, the following Regulation, the text of which is published hereunder, may be made by the Authority and subsequently submitted to the Minister of Finance for approval, with or without amendment, after 90 days have elapsed since its/ publication in the Bulletin of the Authority:

- *Regulation to amend Regulation 31-103 respecting Registration Requirements, Exemptions and Ongoing Registrant Obligations.*

Draft Amendments to *Policy Statement to Regulation 31-103 respecting Registration Requirements, Exemptions and Ongoing Registrant Obligations* are also published hereunder.

Request for comment

Comments regarding the above may be made in writing by **June 3, 2020**, to the following:

Me Philippe Lebel
Secrétaire et directeur général des affaires juridiques
Autorité des marchés financiers
Place de la Cité, tour Cominar
2640, boulevard Laurier, bureau 400
Québec (Québec) G1V 5C1
Fax : (514) 864-8381
E-mail : consultation-en-cours@lautorite.qc.ca

Further information

Further information is available from:

Martin Picard
Analyste expert à l'encadrement des intermédiaires
Direction de l'encadrement des intermédiaires
Autorité des marchés financiers
514 395-0337, ext. 4347
Toll-free: 1 877 525-0337
martin.picard@lautorite.qc.ca

March 5, 2020

CSA Notice of Consultation

Draft Amendments to Enhance Protection of Older and Vulnerable Clients

Draft Regulation to amend Regulation 31-103 respecting Registration Requirements, Exemptions and Ongoing Registrant Obligations

Draft Amendments to Policy Statement to Regulation 31-103 respecting Registration Requirements, Exemptions and Ongoing Registrant Obligations

March 5, 2020

Introduction

The Canadian Securities Administrators (the **CSA** or **we**) are publishing, for a 90-day comment period, draft *Regulation to amend Regulation 31-103 respecting Registration Requirements, Exemptions and Ongoing Registrant Obligations* (**Regulation 31-103**) and draft Amendments to *Policy Statement to Regulation 31-103 respecting Registration Requirements, Exemptions and Ongoing Registrant Obligations* (**Policy Statement 31-103**, together the **Regulation**) (the **Draft Amendments**). We are proposing amendments to the provisions of the Regulation relating to business operations and client relationships in order to enhance investor protection by addressing issues of financial exploitation and diminished mental capacity of older and vulnerable clients.

The CSA worked together with the Investment Industry Regulatory Organization of Canada (**IIROC**) and the Mutual Fund Dealers Association of Canada (**MFDA**) (together referred to as the self-regulatory organizations or the **SROs**) to develop the Draft Amendments. The Draft Amendments would apply to all registered firms, including IIROC Dealer Members and MFDA Members. We encourage all registrants, including SRO members, to provide their comments on the Draft Amendments. At a later date, the SROs may propose conforming amendments to SRO rules consistent with CSA Regulation 31-103.

The Draft Amendments will be available on the following websites of CSA jurisdictions:

www.lautorite.qc.ca
www.albertasecurities.com
www.bcsc.bc.ca
www.fcnb.ca
nssc.novascotia.ca
www.osc.gov.on.ca
www.fcaa.gov.sk.ca
www.mbsecurities.ca

-2-

Substance and Purpose

The Draft Amendments are part of the CSA's initiative to enhance investor protection by addressing issues of financial exploitation and diminished mental capacity of older and vulnerable clients.

Trusted Contact Person

The Draft Amendments will require registrants to take reasonable steps to obtain the name and contact information of a trusted contact person (TCP), as well as the client's written consent to contact the TCP in prescribed circumstances.

The TCP is intended to be a resource for registrants to assist in protecting their clients against possible financial exploitation or if there are concerns about a client's mental capacity. The Draft Amendments do not prevent registrants from opening and maintaining an account if a client refuses or fails to identify a TCP as long as the registrant takes reasonable steps to obtain the information.

Temporary Holds

In addition, the Draft Amendments will:

- not prohibit registered firms and registered individuals from placing a temporary hold on the purchase or sale of a security or withdrawal or transfer of cash or securities from a client's account, if the registered firm reasonably believes that either:
 - a vulnerable client is being financially exploited, or
 - with respect to an instruction given by the client, the client does not have the mental capacity to make financial decisions, and
- require registered firms to take certain prescribed steps if they place a temporary hold in the above noted circumstances.

We believe that the Draft Amendments provide an appropriate balance between a client's autonomy and investor protection, given that registered firms must have a reasonable belief of financial exploitation of a vulnerable client or lack of mental capacity of a client before placing a temporary hold. We also believe that the Draft Amendments clarify how firms must proceed if they do place a temporary hold in such circumstances, and that these are steps they must take in order to meet their duty to deal fairly, honestly and in good faith with their clients.

For greater certainty, Canadian securities legislation does not otherwise prevent a firm from placing a hold on a client's account that it is legally entitled to place.

We acknowledge that there are other circumstances under which a firm might place a hold on a transaction, withdrawal or transfer. The Draft Amendments do not address these circumstances.

-3-

In addition, we note that the Draft Amendments are not intended to create an obligation to place a temporary hold; however, we recognize that firms may be legally required to place holds in certain circumstances.

Background

Canadians are living longer than ever before, and older Canadians are increasingly making up a greater proportion of the total population.¹ As investors live longer, there is a greater need for targeted financial advice and strategies associated with aging,² as well as the need to be more attuned to the sometimes-subtle changes clients may present as they age.

Registrants can be among the first to notice signs of vulnerability, diminished mental capacity and financial exploitation because of interactions they have with their clients and the knowledge they acquire through the client relationship.

Unfortunately, older Canadians are at a heightened risk of losing money to fraud and abuse. A study commissioned by the CSA in 2017 revealed that Canadians aged 65 or older are the likeliest age group to report being the victims of financial fraud.³ At the same time, many older Canadians are also at risk of financial abuse. This can take the form of theft, misuse or underuse of funds intended for care and other household expenses, or abuses of a power of attorney or other authority over the older person's decision-making. A 2015 national study on the mistreatment of older Canadians found that 2.6 per cent of Canadians aged 65 or older, representing 244,176 Canadians, reported having been a victim of financial abuse in the 12 months prior to when they were interviewed.⁴ This made financial abuse the second most common form of elder abuse in Canada.⁵

Diminished mental capacity also has the potential to endanger the financial security of investors. As the human body ages, it is normal for changes in the brain to take place. However, these changes do not impact everyone in the same way and at the same time. These normal changes in cognition may not have a noticeable effect on one's ability to perform routine financial tasks, such as paying bills, but they can become more obvious when one faces more complex or unfamiliar contexts, such as financial planning or deciding to buy or sell investments.⁶ Additionally, the risk of Alzheimer's disease and other forms of dementia increases substantially as individuals get older: while only 7 per cent of Canadians over 65 years of age are affected by dementia, this percentage is 35-40 per cent among Canadians over 85 years of age.⁷ The CSA recognizes that older clients are not a homogenous group and that not all older clients are vulnerable or unable to protect their own interests. The CSA also recognizes that not all vulnerable clients are older clients. Vulnerability can affect a client of any age, take many forms, and can be temporary, sporadic or permanent in nature. Vulnerability can be caused by an illness, impairment, disability or aging process limitation. It is important for firms to recognize

1 Recent Canadian census data shows that approximately 5.9 million Canadians are aged 65 or older, representing nearly 17 per cent of Canada's total population. Source: Statistics Canada, "Canada's population estimates: age and sex" (2015).

2 Households led by Canadians aged 65 and older control approximately \$541 billion in non-pension financial assets, representing 39 per cent of total non-pension financial assets held by Canadian households. Source: Statistics Canada, Survey of Financial Security (2016).

3 Innovative Research Group (commissioned by the CSA), *CSA Investor Index* (2017), at p. 52.

4 National Initiative for the Care of the Elderly, *Into the Light: National Survey on the Mistreatment of Older Canadians* (2015), at p. 55.

5 *Ibid.*

6 FCA, Occasional paper No. 31, *Ageing Population and Financial Services* (2017), at p. 26.

7 Canada, Senate, *Dementia in Canada: A National Strategy for Dementia-friendly Communities* (Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, 2016), at p. 3.

-4-

vulnerabilities in their clients, because vulnerable clients may be more susceptible to financial exploitation.

Canadian Policy Landscape

Over the past several years, Canadian securities regulators have been focusing on addressing issues of financial exploitation and diminished mental capacity affecting older and vulnerable investors. In March 2018, the Ontario Securities Commission (the **OSC**) published OSC Staff Notice 11-779 – *Seniors Strategy*, which included an action plan to respond to the needs and priorities of Ontario seniors.⁸ In June 2018, the Financial and Consumer Services Commission (New Brunswick) released a report on financial exploitation and cognitive impairment, outlining its recommendations as well as results from public feedback on an earlier consultation paper.⁹ In early 2017, the Québec government adopted *An Act to combat maltreatment of seniors and other persons of full age in vulnerable situations as a means of combating abuse*¹⁰ and the Autorité des marchés financiers published *Protecting vulnerable clients – A practical guide for the financial services industry* in May 2019.¹¹

In June 2019, the CSA published CSA Staff Notice 31-354 *Suggested Practices for Engaging with Older and Vulnerable Clients*, which, among other things, encourages registrants to consider asking their clients to provide TCP information.¹²

Similarly, the SROs have taken measures to address these issues. In 2016, IIROC published IIROC Notice 16-0114 - *Guidance on compliance and supervisory issues when dealing with senior clients*.¹³ In October 2019, the MFDA published MFDA Bulletin #0797-P - *Seniors and Vulnerable Clients* which sets out its recommendations in respect of the use of TCPs and the placing of temporary holds on transactions.¹⁴

The CSA acknowledges that in order to protect older and vulnerable clients, it is important to provide registrants with tools and guidance that they can use to take action against financial exploitation and to address issues arising from a client's diminished mental capacity, while being mindful of the client's autonomy. We believe that the Draft Amendments are a step towards achieving these goals.

U.S. Policy Landscape

In recent years, the North American Securities Administrators Association¹⁵ and the Financial Industry Regulatory Authority¹⁶ have taken steps to address issues of financial exploitation of older and vulnerable clients. In drafting the Draft Amendments, CSA staff considered these two regimes and adopted certain elements of these frameworks that were appropriate for the Canadian landscape.

⁸ *Seniors Strategy*, OSC SN 11-779, (2018) 41 OSCB 2268.

⁹ Financial and Consumer Services Commission of New Brunswick, *Recommendations and Results of Consultation: Improving Detection, Prevention and Response to Senior Financial Abuse in New Brunswick* (June 2018).

¹⁰ *An Act to combat maltreatment of seniors and other persons of full age in vulnerable situations as a means of combating abuse*, L-6.3, Québec, 2017.

¹¹ *Protecting vulnerable clients – A practical guide for the financial services industry*, AMF, (2019).

¹² CSA Staff Notice 31-354, *Suggested Practices for Engaging with Older and Vulnerable Clients* (2019):

<https://lautorite.qc.ca/fileadmin/lautorite/reglementation/valeurs-mobilieres/0-avis-acvm-staff/2019/2019juin21-31-354-avis-acvm-en.pdf>

¹³ IIROC Notice 16-0114, *Guidance on compliance and supervisory issues when dealing with senior clients* (2016).

¹⁴ MFDA Bulletin #0797-P, *Seniors and Vulnerable Clients*(2019).

¹⁵ NASAA, *NASAA Model Act to Protect Vulnerable Adults from Financial Exploitation*, <https://bit.ly/2E4XYt6>.

¹⁶ FINRA, *Senior Investors*, <https://bit.ly/2Yxn3pS>.

Summary of Draft Amendments

CSA Staff have organized the Draft Amendments into two topics: 1) Trusted Contact Person and 2) Temporary Holds. Unless otherwise noted, section references in the summary below are to provisions in Regulation 31-103.

Trusted Contact Person

The CSA proposes to amend section 13.2 [*Know your client*] of Regulation 31-103 by adding a new paragraph 13.2(2)(e) that would require registrants to take reasonable steps to obtain from the client the name and contact information of a TCP and the written consent of the client to contact the TCP in circumstances set out in the Regulation 31-103. We also propose to provide guidance in Policy Statement 31-103 with respect to our expectations for the use of the TCP. This requirement would not apply to a registrant in respect of a client who is not an individual.

In addition, the CSA proposes to amend section 14.2 [*Relationship disclosure information*] of Regulation 31-103 by adding a new paragraph 14.2(2)(1.1) that would require a registered firm to disclose to a client the circumstances under which the firm might disclose information about the client or the client's account to the TCP.

Temporary Holds

The CSA proposes to add a new section 13.19 [*Conditions for temporary hold*] to Regulation 31-103 that would:

- not prohibit registered firms and registered individuals from placing a temporary hold on the purchase or sale of a security or withdrawal or transfer of cash or securities from a client's account, if the registered firm reasonably believes that either:
 - a vulnerable client is being financially exploited, or
 - with respect to an instruction given by a client, the client does not have the mental capacity to make financial decisions, and
- require registered firms to take certain prescribed steps if they place a temporary hold in the above noted circumstances.

We also propose to provide guidance in Policy Statement 31-103 with respect to our expectations for the use of temporary holds.

The Draft Amendments would add definitions of “financial exploitation”, “mental capacity”, “temporary hold” and “vulnerable client” to section 1.1 of Regulation 31-103. The CSA proposes to add guidance to Policy Statement 31-103 on the signs registrants may observe if a client is being financially exploited or is suffering from diminished mental capacity.

The CSA proposes to amend section 11.5 [*General requirements for records*] of Regulation 31-103 by adding a new paragraph 11.5(2)(s) to require firms to maintain records to demonstrate compliance with the proposed section 13.19.

-6-

The CSA also proposes to amend section 14.2 [*Relationship disclosure information*] of Regulation 31-103 by adding a new paragraph 14.2(2)(p) that would require a registered firm to provide clients with a general explanation of the circumstances under which the firm or registered individual may place a temporary hold and a description of the notice that will be given.

Questions for Comment

In addition to comments on any aspect of the Draft Amendments, we invite views on the questions below. Please provide a specific response.

Trusted Contact Person

1. We have proposed that the new paragraph 13.2(2)(e) not apply to a registrant in respect of a client that is not an individual. We acknowledge that some individuals structure their accounts as holding companies, partnerships or trusts for various reasons.

Should registrants be required to take reasonable steps to obtain the name and contact information of a trusted contact person for the individuals who,

- (i) in the case of a corporation, is a beneficial owner of, or exercises direct or indirect control or direction over, more than 25% of the voting rights attached to the outstanding voting securities of the corporation, or
 - (ii) in the case of a partnership or trust, exercises control over the affairs of the partnership or trust?
2. For IIROC Dealer Members exclusively offering order execution only services, please comment on any specific considerations or factors that may impact the appropriateness of the proposed framework in the order execution only service context, particularly the requirement to take reasonable steps to obtain TCP information under new paragraph 13.2(2)(e).

Temporary Holds

3. We have proposed that the new temporary hold requirements apply to holds that are placed if there is a reasonable belief that, with respect to an instruction given by the client, the client does not have the mental capacity to make financial decisions. We have heard from stakeholders that an individual that is suffering from diminished mental capacity is more susceptible to financial exploitation, and, because of their diminished mental capacity, may need to be protected from mishandling or dissipating their own assets. Should the temporary hold requirements apply to holds that are placed where there is a reasonable belief that the client does not have the mental capacity to make financial decisions or should they be limited to cases of financial exploitation of vulnerable clients?
4. We have proposed that the new temporary hold requirements apply to holds that are placed, not only on the withdrawal of cash or securities from an account, but also on the purchase or sale of securities and the transfer of cash or securities to another firm. We have heard from stakeholders that transactions and transfers, in cases of financial exploitation or diminished mental capacity, can be just as harmful to clients as withdrawals. Should the temporary hold

-7-

requirements apply to holds that are placed on the purchase or sale of securities and the transfer of cash or securities to another firm?

5. We have not proposed a time limit on temporary holds considering the complex nature of issues relating to financial exploitation and diminished mental capacity, and the length of time it takes to engage with third parties such as the police and the relevant public guardian and trustee. Instead of a time limit on the temporary holds, we are proposing to require firms to provide the client with notice of the decision to not terminate the temporary hold, and reasons for that decision, every 30 days. Should we prescribe a time limit on temporary holds? Or is the notice requirement proposed by the CSA sufficient to protect investors?
6. Are the Draft Amendments regarding temporary holds adequate to address issues of financial exploitation of vulnerable clients or diminished mental capacity, or does more need to be done to ensure these issues are addressed? The CSA will consider next steps based on the input received.

Transition

Subject to the nature of comments we receive, as well as any applicable regulatory requirements, we are proposing that if approved, the Draft Amendments would come into force at the same time as the Client Focused Reforms relating to know your client.

We invite your comments on this implementation plan.

Local Matters

An annex includes, where applicable, additional information that is relevant in a local jurisdiction only.

Request for Comments

We welcome your comments on the Draft Amendments.

Please submit your comments in writing on or before June 3, 2020. If you are not sending your comments by email, please send a CD containing the submissions (in Microsoft Word format).

Address your submission to all of the CSA as follows:

British Columbia Securities Commission
 Alberta Securities Commission
 Financial and Consumer Affairs Authority of Saskatchewan
 Manitoba Securities Commission
 Ontario Securities Commission
 Autorité des marchés financiers
 Financial and Consumer Services Commission (New Brunswick)
 Superintendent of Securities, Department of Justice and Public Safety, Prince Edward Island
 Nova Scotia Securities Commission
 Securities Commission of Newfoundland and Labrador
 Registrar of Securities, Northwest Territories

-8-

Registrar of Securities, Yukon Territory
Superintendent of Securities, Nunavut

Deliver your comments only to the addresses below. Your comments will be distributed to the other participating CSA members.

M^e Philippe Lebel
Corporate Secretary and Executive Director, Legal Affairs
Autorité des marchés financiers
Place de la Cité, tour Cominar
2640, boulevard Laurier, bureau 400
Québec (Québec) G1V 5C1
Fax: 514-864-8381
consultation-en-cours@lautorite.qc.ca

The Secretary
Ontario Securities Commission
20 Queen Street West, 22nd Floor
Toronto, Ontario M5H 3S8
Fax: 416-593-2318
comments@osc.gov.on.ca

We cannot keep submissions confidential because securities legislation in certain provinces requires publication of the written comments received during the comment period. All comments received will be posted on the websites of each of the Alberta Securities Commission at www.albertasecurities.com, the Autorité des marchés financiers at www.lautorite.qc.ca and the Ontario Securities Commission at www.osc.gov.on.ca. Therefore, you should not include personal information directly in comments to be published. It is important that you state on whose behalf you are making the submission.

Questions

Please refer your questions to any of the following:

Martin Picard
Analyste expert à l'encadrement des intermédiaires
Direction de l'encadrement des intermédiaires
Autorité des marchés financiers
514 395-0337 and 1 877 525-0337
martin.picard@lautorite.qc.ca

Jenna Virk
Senior Legal Counsel, Legal Services
Capital Markets Regulation Division
British Columbia Securities Commission
604 899-6884
jvirk@bcsc.bc.ca

-9-

Bonnie Kuhn
Senior Legal Counsel
Market Regulation
Alberta Securities Commission
403 355-3890
bonnie.kuhn@asc.ca

Curtis Brezinski
Compliance Auditor, Capital Markets
Securities Division
Financial and Consumer Affairs Authority of Saskatchewan
306 787-5876
curtis.brezinski@gov.sk.ca

Steve Gingera
Legal Counsel
Manitoba Securities Commission
204 945-5070
Steven.Gingera@gov.mb.ca

Andrea Maggisano
Senior Policy Advisor
Investor Office
Ontario Securities Commission
416 204-8988
amaggisano@osc.gov.on.ca

Namita Balgi
Policy Advisor
Investor Office
Ontario Securities Commission
416 204-8985
nbalgi@osc.gov.on.ca

Deborah Gillis
Senior Legal Counsel/Conseillère juridique
Financial and Consumer Services Commission/Commission des
services financiers et des services aux consommateurs
506 643-7112
Deborah.Gillis@fenb.ca

Chris Pottie
Deputy Director, Registration & Compliance
Nova Scotia Securities Commission
902 424-5393
Chris.Pottie@novascotia.ca

-10-

Steven Dowling
Acting Director
Government of Prince Edward Island, Superintendent of
Securities
902 368-4551
sddowling@gov.pe.ca

Renée Dyer
Superintendent of Securities
Office of the Superintendent of Securities, Service NL
709 729-4909
ReneeDyer@gov.nl.ca

Jeff Mason
Superintendent of Securities
Department of Justice, Government of Nunavut
867 975-6591
jmason@gov.nu.ca

Jeremy Walsh
Policy Officer, Legal Registries
Office of the Superintendent of Securities,
Northwest Territories
867 767-9260, ext. 82205
Jeremy_Walsh@gov.nt.ca

Rhonda Horte
Securities Officer
Office of the Yukon Superintendent of Securities
867 667-5466
rhonda.horte@gov.yk.ca

REGULATION TO AMEND REGULATION 31-103 RESPECTING REGISTRATION REQUIREMENTS, EXEMPTIONS AND ONGOING REGISTRANT OBLIGATIONS

Securities Act
(chapter V-1.1, s. 331.1, par. (1), (3), (8), (11), (26) and (34))

1. Section 1.1 of Regulation 31-103 respecting Registration Requirements, Exemptions and Ongoing Registrant Obligations (chapter V-1.1, r. 10) is amended:

(1) by inserting, after the definition of the expression “exempt market dealer”, the following:

““financial exploitation” means, in respect of an individual, the use, control or deprivation of the individual’s financial assets through undue influence or wrongful or unlawful conduct;”;

(2) by inserting, after the definition of the expression “marketplace”, the following:

““mental capacity” means the ability to understand information or appreciate the foreseeable consequences of a decision or lack of decision;”;

(3) by inserting, after the definition of the expression “successor credit organization”, the following:

““temporary hold” means a hold that is placed on the purchase or sale of a security or withdrawal or transfer of cash or securities from a client’s account;”;

(4) by inserting, after the definition of the expression “transaction charge”, the following:

““vulnerable client” means a client of a registered firm or a registered individual, who may have an illness, impairment, disability or aging process limitation that places the client at risk of financial exploitation;”.

2. Section 11.5 of the Regulation is amended by adding, in paragraph (2) and after subparagraph (r), the following:

“(s) demonstrate compliance with section 13.19.”.

3. Section 13.2 of the Regulation is amended:

(1) by adding, in paragraph (2) and after subparagraph (d), the following:

“(e) obtain from the client the name and contact information of a trusted contact person, who is an individual of the age of majority or older in the individual’s jurisdiction of residence, and the written consent of the client for the registrant to contact the trusted contact person to confirm or make inquiries about any of the following:

(i) possible financial exploitation of the client;

(ii) concerns about the client’s mental capacity as it relates to the client’s financial decision making or lack of decision making;

(iii) the name and contact information of any of the following:

(A) a legal guardian of the client,

(B) an executor of an estate under which the client is a

beneficiary,

- beneficiary,
- (C) a trustee of a trust under which the client is a beneficiary,
- (D) any other personal or legal representative of the client;
- (iv) the client's current contact information.”;

(2) by adding, after paragraph (7), the following:

“(8) Paragraph (2)(e) does not apply to a registrant in respect of a client that is not an individual.”.

4. The Regulation is amended by adding, in Part 13 and after division 7, the following:

“DIVISION 8 Temporary holds

13.19 Conditions for temporary hold

(1) A registered firm, or a registered individual whose registration is sponsored by the registered firm, must not place a temporary hold in relation to the financial exploitation of a vulnerable client unless the firm reasonably believes:

- (a) the client is a vulnerable client, and
- (b) financial exploitation of the client has occurred, is occurring, has been attempted or will be attempted.

(2) A registered firm, or a registered individual whose registration is sponsored by the registered firm, must not place a temporary hold in relation to the lack of mental capacity of a client unless the firm reasonably believes, with respect to an instruction given by the client, the client does not have the mental capacity to make financial decisions.

(3) If a registered firm, or a registered individual whose registration is sponsored by the registered firm, places a temporary hold in accordance with subsection (1) or (2), the firm must do the following:

- (a) document the facts that caused the firm or individual to place and continue the temporary hold;
- (b) as soon as possible following the date the firm or individual initially placed the temporary hold, provide notice of the temporary hold and the reasons for the temporary hold to the client;
- (c) as soon as possible following the date the firm or individual initially placed the temporary hold and until the hold is terminated, further review the facts that caused the firm or individual to place the temporary hold;
- (d) within 30 days of placing the temporary hold, and unless the hold has been previously terminated, within every subsequent 30-day period, take either of the following actions:
- (i) terminate the temporary hold;
- (ii) provide the client with notice of the firm's decision to not terminate the hold and the reasons for that decision;
- (e) ultimately terminate the temporary hold and decide to proceed or not proceed with the purchase or sale of a security or withdrawal or transfer of cash or securities.”.

5. Section 13.2 of the Regulation is amended:

- (1) by inserting, after subparagraph (l), the following:

“(1.1) a description of the circumstances under which a registrant might disclose information about the client or the client’s account to a trusted contact person in accordance with paragraph 13.2(2)(e);”;

(2) by adding, after paragraph (o), the following:

“(p) a general explanation of the circumstances under which a registered firm or registered individual may place a temporary hold under section 13.19 and a description of the notice that will be given to the client, if a temporary hold is placed under that section.”.

6. This Regulation comes into force on *(insert here the date of coming into force of this Regulation)*.

AMENDMENTS TO POLICY STATEMENT TO REGULATION 31-103 RESPECTING REGISTRATION REQUIREMENTS, EXEMPTIONS AND ONGOING REGISTRANT OBLIGATIONS

1. Section 1.2 of *Policy Statement to Regulation 31-103 respecting Registration Requirements, Exemptions and Ongoing Registrant Obligations* is amended by adding, at the end, the following:

“Definitions related to vulnerable clients

Appendix G provides guidance on the terms “financial exploitation”, “mental capacity”, “temporary hold” and “vulnerable client”.

2. Section 13.2 of the Policy Statement is amended by inserting, after the last sentence of the item titled “**Identifying insiders**”, the following:

“Identifying a trusted contact person of a client

Appendix G sets out how we interpret the requirements under paragraph 13.2(2)(e) and section 13.19 relating to the trusted contact person and temporary hold requirements. It also provides general commentary and guidance surrounding issues of financial exploitation of vulnerable clients and decline in clients’ mental capacity.”.

3. Part 13 of the Policy Statement is amended by adding, after division 7, the following:

“Division 8 Temporary holds

13.19. Conditions for temporary hold

Appendix G sets out how we interpret the requirements under paragraph 13.2(2)(e) and section 13.19 relating to the trusted contact person and temporary holds. It also provides general commentary and guidance surrounding issues of financial exploitation of vulnerable clients and decline in clients’ mental capacity.”.

4. The Policy Statement is amended by adding, after Appendix F, the following:

“Appendix G

“Part 13 – Assisting Vulnerable Clients

This appendix sets out how we interpret the requirements under paragraph 13.2(2)(e) and section 13.19 relating to the trusted contact person and temporary holds. This appendix also provides general commentary and guidance surrounding issues of financial exploitation of vulnerable clients and decline in clients’ mental capacity.

1. Definitions

Financial exploitation

Financial exploitation of vulnerable clients may be committed by any person; however, it is often committed by an individual who is close to the vulnerable client, such as a family member, good friend, neighbour or trusted individual such as an attorney under a power of attorney (POA), service provider or caregiver. Warning signs that a client could be subject to financial exploitation include:

- unexplained or sudden withdrawals from accounts or account closures,
- unexplained changes in the risk profile of an account from low risk or capital preservation to high risk,
- sudden reluctance to discuss financial matters,

- being accompanied to meetings by new or unknown caregivers, friends or family members, or having difficulty communicating directly with the client without the interaction of others,
- sudden or unusual requests to change ownership of assets (for example, requesting that investments be transferred to a joint account held by family members, friends or caregivers),
- sudden or unexplained changes to legal or financial documents, such as POAs and wills, or account beneficiaries,
- an attorney under a POA providing instructions that seem inconsistent with the client's pattern of instructions to the firm,
- unusual anxiety when meeting or speaking to a firm employee (in-person or over the phone),
- unusual difficulty with, or lack of response to, communications or meeting requests,
- limited knowledge about their financial investments or circumstances when the client would have been customarily well informed in this area,
- increasing isolation from family or friends, or
- signs of physical neglect or abuse.

Mental capacity

Registered individuals can be in a unique position to notice the first warning signs of a decline in a client's mental capacity. These signs may arise subtly and over time. Examples of warning signs include:

- memory loss, such as forgetting previously given instructions or repeating questions,
- increased difficulty completing forms or understanding disclosure documents,
- increased difficulty understanding important aspects of investment accounts,
- confusion or unfamiliarity with previously understood basic financial terms and concepts,
- reduced ability to solve everyday math problems,
- exhibiting unfamiliarity with surroundings or social settings or missing appointments,
- difficulty communicating,
- changes in personality, or
- increased passivity, anxiety, aggression or other changes in mood, or an uncharacteristically unkempt appearance.

Vulnerable client

Vulnerable clients are those clients that may be at risk of being financially exploited because of an illness, impairment, disability or aging process limitation. Registered firms and individuals should recognize that not all older clients are vulnerable or unable to protect their own

interests. Vulnerability can affect a client of any age, take many forms, and can be temporary, sporadic or permanent in nature. It is important to recognize vulnerabilities in clients because vulnerable clients may be more susceptible to financial exploitation.

2. Trusted contact person

Purpose of the trusted contact person

Paragraph 13.2(2)(e) requires registrants to take reasonable steps to obtain the name and contact information for a trusted contact person or “TCP” with whom they may communicate in specific circumstances in accordance with the client’s written consent. This requirement only applies with respect to clients who are individuals.

A TCP is intended to be a resource for a registrant to assist in protecting a client’s financial interests or assets when responding to possible circumstances of financial exploitation or concerns about declining mental capacity. A client may name more than one TCP on their account. The registrant may rely on confirmation from the client that the TCP is the age of majority or older in the individual’s jurisdiction of residence. A TCP does not replace or assume the role of a client-designated attorney under a POA. Nor does a TCP have the authority to transact on the client’s account or to make any other decision on behalf of the client by virtue of being named a TCP. A client-designated attorney under a POA can also be named as a TCP, but clients should be encouraged to select a different individual, who is not involved in making financial decisions with respect to the client’s account. A TCP should not be the client’s dealing representative or advising representative.

Obtaining trusted contact person information and consent

There is no prescribed form for obtaining TCP information. Registrants may wish to develop a separate form or incorporate the information into an existing form such as an account application. The form might include:

- an overview of the circumstances under which the registrant may contact the TCP,
- space to document information about the TCP, including the TCP’s name, mailing address, telephone number, email address and nature of the relationship to the client,
- a signature box to document a client’s consent to contact the TCP,
- a statement that confirms a client’s right to withdraw consent to contact the TCP, and
- a description of how to change a TCP.

Understanding the nature of the relationship between the client and the TCP may provide insight into the support network that the client has so that the registrant can assess whether it is appropriate to contact the TCP. Also, demonstrating that the registrant has knowledge of the relationship between the client and the TCP may alleviate concerns the TCP may have about speaking to the registrant about the client.

Registrants are not prevented from opening and maintaining a client account if the client refuses or fails to identify a TCP; however, they must still take reasonable steps to obtain the information. Examples of reasonable steps include explaining to the client the purpose of a TCP, providing the client with the disclosure required by paragraph 14.2(2)(1.1), asking the client to provide the name and contact information of a TCP, and obtaining the client’s written consent to allow the registrant to contact the TCP in the circumstances set out in paragraph 13.2(2)(e). If a client refuses to provide the name and contact information for a TCP, the registrant may make further inquiries about the reasons for the refusal. Registrants are reminded that they are required to maintain records which demonstrate compliance with section 13.2, document correspondence with clients, and document compliance and supervision actions taken under paragraphs 11.5(2)(l), (n) and (o).

Contacting the trusted contact person and other parties

When concerns about financial exploitation or decline in mental capacity arise, registrants should speak with the client about concerns they have with the client's account or wellbeing before contacting others, including the TCP.

Although there is no requirement to notify a TCP that they have been named by a client, registrants should encourage their clients to notify a TCP that they have been named and explain that the TCP will only be contacted in the circumstances set out in paragraph 13.2(2)(e).

If consent has been obtained, a registrant might contact a TCP if they notice signs of financial exploitation or if the client exhibits signs of diminished mental capacity which they believe may affect the client's ability to make financial decisions. An overview of signs of financial exploitation and diminished mental capacity are discussed in section 1 of this appendix. If the TCP is suspected of being involved in the financial exploitation of the client, the TCP should not be contacted and consideration should be given as to whether there are other more appropriate resources from which to seek assistance. A registrant might also contact the TCP to confirm the client's contact information if the registrant is unsuccessful in contacting the client after repeated attempts and where failure to contact the client would be unusual. A registrant may also ask the TCP to confirm the name and contact information of a legal guardian, executor, trustee or any other personal or legal representative such as an attorney under a POA.

When contacting a TCP, registrants should be mindful of privacy obligations under relevant privacy legislation and client agreements relating to the collection, use and disclosure of personal information.

Notwithstanding that the client has named a TCP, a registrant may also contact an attorney under a POA, government organizations, departments or individuals including police, or the public guardian and trustee with which they might otherwise consult in instances where the registrant suspects financial exploitation or has concerns with diminished mental capacity.

Policies and procedures

We expect registered firms to have written policies and procedures that address:

- how to collect and document TCP information and keep this information up-to-date,
- how to obtain the written consent of the client to contact the TCP, and document any restrictions on contacting the TCP and what type of information can be shared, and
- how to document discussions with a client's TCP.

3. Temporary Holds

General principles

Registered firms and individuals can be in a unique position to notice signs of financial exploitation, vulnerability and declining mental capacity in clients because of the interactions they have with them, and the knowledge they acquire through the client relationship. Yet, many firms and individuals express concerns about acting to protect their clients, particularly by placing temporary holds, fearing regulatory repercussion. The intent of section 13.19 is to clarify that if registered firms have a reasonable belief that their vulnerable clients are being financially exploited or that their clients lack mental capacity, there is nothing in Canadian securities legislation that prevents registered firms and individuals from placing a temporary hold that they are otherwise legally entitled to place. Section 13.19 also prescribes requirements on how temporary holds in these circumstances must be placed. We acknowledge that there may be other circumstances under which a registered firm and its registered individuals may want to place a hold on an account. Section 13.19 and this guidance do not address these circumstances.

When placing temporary holds in accordance with section 13.19, registered firms and their registered individuals must act in a manner that is consistent with their obligation to deal fairly, honestly and in good faith with their clients. Registered firms and their registered

individuals must not use a temporary hold for inappropriate reasons, for example, to delay a disbursement for fear of losing a client.

We do not expect registered firms and their registered individuals to be the final arbiter in matters of vulnerability, financial exploitation or mental capacity, but rather, believe that they may want to place temporary holds in these circumstances so that they can take steps to protect their clients.

We note that before a temporary hold is placed, the registered firm itself must reasonably believe that either a vulnerable client is being financially exploited or a client who has given the firm an instruction does not have the mental capacity to make financial decisions. We expect that decisions to place temporary holds be made by the CCO or authorized and qualified supervisory, compliance or legal staff.

A temporary hold contemplated under section 13.19 is not intended as a hold on the entire client account, but rather as a temporary hold over a specific purchase or sale of a security or withdrawal or transfer of cash or securities from a client's account. Transactions unrelated to the financial exploitation or lack of mental capacity should not be subject to the temporary hold. Each purchase or sale of a security or withdrawal or transfer of cash or securities should be reviewed separately. If the transaction, withdrawal or transfer involves the entire assets in the account, it may be reasonable to place a temporary hold on the entire account but continue to permit legitimate disbursements, such as for the payment of regular expenses.

A temporary hold contemplated under section 13.19 is not intended to be available where a registered firm or its registered individuals have decided not to accept a client order or instruction that does not, in their view, meet the criteria for a suitability determination. In this circumstance, the registered firm and registered individuals must comply with the requirements set out in subsection 13.3(2.1).

A client may provide an instruction to take an action which would not, in the registered firm's or registered individual's view, meet the criteria for suitability determination and which may otherwise be considered a poor financial decision, but these facts alone do not necessarily mean that the client is being financially exploited or lacks mental capacity.

Conditions for temporary hold

Section 13.19 contains the steps that registered firms must take if they place a temporary hold. These steps, when taken in good faith, are consistent with the obligation to deal fairly, honestly and in good faith with the client.

We expect registered firms to have written policies and procedures that:

- set out detailed warning signs of financial exploitation or lack of mental capacity;
- clearly delineate firm and individual responsibilities for addressing concerns of financial exploitation and lack of mental capacity, such as:
 - who at the firm is authorized to place and terminate temporary holds, for example, the CCO or authorized and qualified supervisory, compliance or legal staff;
 - who at the firm is responsible for supervising client accounts when a temporary hold is in place;
- set out the steps to take once a concern regarding financial exploitation or lack of mental capacity has been identified, such as:
 - escalating the concern;
 - proceeding or not proceeding with the instructions;

- establish lines of communication within the firm to ensure proper reporting;
- and
- outline when suspected abuse of a POA should be escalated to the appropriate external authorities, for example the public guardian and trustee or local law enforcement pursuant to section 331 of the *Criminal Code*.

Having written policies and procedures will show that firms have a system in place to address concerns that may result in a temporary hold. Additionally, it may assist in demonstrating that the registered firm or registered individual were acting fairly, honestly and in good faith in placing the temporary hold in accordance with their policies and procedures and the requirements under section 13.19.

Under paragraph 13.19(3)(a), when documenting the facts that caused the registered firm and its registered individuals to place and continue the temporary hold, reference should be made to the signs of financial exploitation or declining mental capacity that were observed. As the signs of financial exploitation and declining mental capacity often appear over a period of time, it is important to document signs and interactions with the client, the client's representatives, family or other individuals which led to the temporary hold.

Under paragraph 13.19(3)(b), the registered firm must, as soon as possible, provide notice of the temporary hold to the client. While firms often opt to send written notice, there may be some circumstances where they may also want to attempt to contact the client verbally. If a client is being financially exploited, the person perpetrating the exploitation may be withholding the client's mail. Additionally, if a client is experiencing a decline in mental capacity, they may not be reviewing their mail on a regular basis.

While there is no requirement that firms contact a TCP prior to or when a temporary hold is placed, they may wish to contact a TCP at this point if they have not already done so. The firm may want to contact the TCP for a number of reasons as outlined in the guidance in section 2 of this appendix. However, before contacting the TCP, they should assess whether there is a risk that the TCP is perpetrating the exploitation. If the firm suspects that the TCP is involved in the financial exploitation, a notification to the TCP may have detrimental effects on the client.

Firms should also assess their contractual and statutory privacy obligations before contacting the TCP, other individuals or organizations with the intent of sharing or obtaining personal information regarding a client.

Under paragraph 13.19(3)(c), once a registered firm or a registered individual places a temporary hold, the firm must, as soon as possible, further review the facts that caused them to place the temporary hold. The review may prompt the registered firm or registered individual to review account activity or contact other parties who could provide assistance to the client, such as an attorney under a POA, a TCP, or if necessary, outside organizations such as the police or public guardian and trustee (in accordance with privacy laws and other applicable legislation). Before contacting another party, the firm should assess whether there may be a risk that the other party is financially exploiting the vulnerable client.

Paragraph 13.19(3)(d) requires the firm to notify the client of its decision to continue or terminate the temporary hold every 30 days. If the firm decides to continue the temporary hold, it must also provide the client with the reasons for its decision. Firms should be as transparent as possible with their clients about the reasons for placing the temporary hold, and be mindful of their obligation to deal fairly, honestly and in good faith with their clients. We expect that, while the temporary hold is in place, the registered firm is continuing its review of the facts that led to the hold. This may entail following up with relevant third parties, such as the police or a public guardian and trustee, who may be conducting their own review.

If the registered firm no longer has a reasonable belief that financial exploitation of a vulnerable client has occurred, is occurring, has been attempted or will be attempted or no longer has a reasonable belief that their client does not have the mental capacity to make financial decisions, the temporary hold must end. If ending the temporary hold results in an investment action, a suitability determination will be required. A firm may also decide to end the temporary

hold for other reasons, such as if it decides to accept the client instructions with respect to the transaction, withdrawal or transfer, or alternatively, decides not to accept the client's instructions.”.

3.2.2 Publication

Aucune information.