

Sidney Green *Appellant*

v.

The Law Society of Manitoba *Respondent*

and

**Federation of Law Societies
of Canada** *Intervener*

INDEXED AS: GREEN v. LAW SOCIETY OF MANITOBA

2017 SCC 20

File No.: 36583.

2016: November 9; 2017: March 30.

Present: McLachlin C.J. and Abella, Moldaver,
Karakatsanis, Wagner, Gascon and Côté JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
MANITOBA

Law of professions — Barristers and solicitors — Continuing professional development — Law Society suspending lawyer for failing to comply with Rules of the Law Society of Manitoba imposing mandatory professional development — Lawyer seeking declaration that impugned rules invalid because they impose suspension for non-compliance without right to hearing or right of appeal — Whether rules valid in light of Law Society’s mandate under The Legal Profession Act, C.C.S.M., c. L107.

Law of professions — Barristers and solicitors — Law society — Rules — Standard of review — Statute governing legal profession empowering benchers of Law Society of Manitoba to make rules of general application to profession — Standard of review applicable to rules made by Law Society.

G was called to the Bar in 1955 and has been a practising lawyer and member of The Law Society of Manitoba (“Law Society”) for over 60 years. Despite the Law Society’s mandatory rules requiring all practising lawyers to complete 12 hours of continuing professional development (“CPD”) a year, G did not report any CPD activities for 2012 or 2013. Over a year after G’s failure to report the completion of any CPD hours, the Law

Sidney Green *Appellant*

c.

La Société du Barreau du Manitoba *Intimée*

et

**Fédération des ordres professionnels de
juristes du Canada** *Intervenante*

**RÉPERTORIÉ : GREEN c. SOCIÉTÉ DU BARREAU DU
MANITOBA**

2017 CSC 20

N° du greffe : 36583.

2016 : 9 novembre; 2017 : 30 mars.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Abella,
Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon et Côté.

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DU MANITOBA

Droit des professions — Avocats et procureurs — Formation professionnelle continue — Permis d’exercice d’un avocat suspendu par le Barreau pour non-respect des Règles de la Société du Barreau du Manitoba qui prévoient une formation professionnelle obligatoire — Décision sollicitée par un avocat, déclarant que les règles contestées sont invalides parce qu’elles prescrivent la suspension du droit de pratique en cas de non-respect, et ce, sans droit d’être entendu et sans droit d’appel — Les règles sont-elles valides compte tenu du mandat conféré au Barreau par la Loi sur la profession d’avocat, C.P.L.M., c. L107?

Droit des professions — Avocats et procureurs — Barreau — Règles — Norme de contrôle — Loi sur la profession d’avocat conférant le pouvoir aux conseillers de la Société du Barreau du Manitoba d’adopter des règles applicables à l’ensemble de ses membres — Norme de contrôle applicable aux règles adoptées par le Barreau.

G a été admis au Barreau en 1955 et il exerce sa profession et est membre de La Société du Barreau du Manitoba (« Barreau » ou « Société du Barreau ») depuis plus de 60 ans. Malgré les règles obligatoires du Barreau qui exigent que tous les avocats en exercice participent à 12 heures de perfectionnement professionnel permanent (« PPP ») par année, G n’a déclaré aucune activité de formation pour les années 2012 et 2013. Plus d’un an après

Society notified him that if he did not comply with the rules within 60 days, he would be suspended from practising law. G was also invited to correct any errors in his CPD record and was informed that it was possible for the 60-day delay to be extended. G did not reply, nor did he apply for judicial review of the decision to suspend him. Rather, he challenged the validity of certain provisions of the *Rules of the Law Society of Manitoba* (“Rules”) with respect to CPD, by applying for declaratory relief. The application judge dismissed G’s application, concluding that the impugned rules fell squarely within the Law Society’s legislative mandate. The Court of Appeal dismissed the appeal for similar reasons.

Held (Abella and Côté JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per McLachlin C.J. and Moldaver, Karakatsanis, Wagner and Gascon JJ.: The standard applicable to the review of a law society rule is reasonableness. A rule will be set aside only if it is one no reasonable body informed by the relevant factors could have enacted. This means that the substance of the rule must conform to the rationale of the statutory regime set up by the legislature. Reasonableness is the appropriate standard for several reasons. First, in making rules of general application to the profession, the benchers of a law society act in a legislative capacity. The standard of review must reflect a law society’s broad discretion to regulate the legal profession on the basis of policy considerations related to the public interest. Second, many benchers of a law society are also elected by and accountable to members of the legal profession, and applying the reasonableness standard ensures that the courts will respect the benchers’ responsibility to serve those members. Third, a law society acts pursuant to its home statute in making rules such as those challenged by G, and as a result, there is a presumption that the appropriate standard is reasonableness. A law society must be afforded considerable latitude in making rules based on its interpretation of the “public interest” in the context of its enabling statute. Finally, a law society is a self-governing professional body with expertise in regulating the legal profession at an institutional level.

que G a fait défaut de déclarer des heures de PPP, le Barreau l’avisait que s’il ne se conformait pas aux règles dans un délai de 60 jours, son permis d’exercice serait suspendu. On a aussi invité G à corriger toute erreur dans son rapport de déclaration de PPP et on l’a informé de la possibilité de prolonger le délai de 60 jours. G n’a pas répondu et n’a pas non plus sollicité le contrôle judiciaire de la décision de le suspendre. Il a plutôt présenté une demande de jugement déclaratoire, par laquelle il a contesté la validité des dispositions des *Règles de la Société du Barreau du Manitoba* (« Règles ») relatives au PPP. Le juge de première instance a rejeté la demande de G, concluant que les règles contestées relèvent nettement du mandat que la *Loi sur la profession d’avocat* (« Loi ») confère au Barreau. La Cour d’appel a rejeté l’appel pour des motifs semblables.

Arrêt (les juges Abella et Côté sont dissidentes) : L’appel est rejeté.

La juge en chef McLachlin et les juges Moldaver, Karakatsanis, Wagner et Gascon : La norme de contrôle applicable à l’examen de règles adoptées par un barreau est celle de la décision raisonnable. Une règle ne sera annulée que si elle est du type qui n’aurait pu être adoptée par un organisme raisonnable tenant compte des facteurs pertinents. Cela signifie que la teneur de la règle doit être conforme à la raison d’être du régime mis sur pied par la législature. La norme de la décision raisonnable est celle qui convient, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, lorsqu’ils adoptent des règles qui s’appliquent de façon générale à la profession, les conseillers agissent en qualité de législateurs. La norme de contrôle doit refléter le large pouvoir d’un barreau de réglementer la profession d’avocat en fonction de plusieurs considérations de principe dans l’intérêt public. Deuxièmement, les conseillers des barreaux sont nombreux à être élus par les membres de la profession juridique et à devoir leur rendre des comptes; appliquer la norme de la décision raisonnable garantit que les cours respecteront le devoir des conseillers de servir ces membres. Troisièmement, un barreau agit conformément à sa loi constitutive lorsqu’il adopte des règles comme celles qui sont contestées par G; il y a donc une présomption d’assujettissement à la norme de la décision raisonnable. Un barreau doit donc jouir d’une vaste latitude pour adopter des règles fondées sur son interprétation de « l’intérêt public » aux termes de sa loi habilitante. Enfin, un barreau est doté de l’expertise particulière des organismes professionnels autonomes pour prescrire les politiques et les procédures qui régissent l’exercice de leur profession en particulier.

To determine whether the impugned rules are reasonable, the scope of the Law Society's statutory mandate must first be construed. The purpose, words and scheme of *The Legal Profession Act* ("Act"), support an expansive construction of the Law Society's rule-making authority. The Law Society was given a broad public interest mandate and broad regulatory powers to accomplish its mandate — a mandate which must be interpreted using a broad and purposive approach. The wording and scheme of the Act are also indicative of the breadth of the Law Society's authority and rule-making power. In particular, it is empowered to establish consequences for contravening the Act or the Rules, such as a suspension, for failing to meet the educational standards it is statutorily required to put in place. Since the Law Society has the power to create a CPD scheme, it necessarily has the power to enforce the scheme's standards.

In this case, the impugned rules are reasonable in light of the Law Society's statutory mandate. It is reasonable for the Rules to expose a lawyer to a suspension as a consequence for non-compliance with the CPD program. The Act provides clear authority for the Law Society to create a CPD program that can be enforced by means of a suspension, and the overall purpose of the Act, the words used in it and the scheme of the Act show that the impugned rules are reasonable in light of the Law Society's statutory mandate. A suspension, the purpose of which relates to compliance, not to punishment or professional competence, is a reasonable and effective way to ensure consistency of legal service across the province and to guarantee that even lawyers who are not interested in meeting the educational standards will comply. The right to practise law is not a common law right or a property right, but a statutory right that depends on the principles set out in the Act and the Rules.

Moreover, imposing a suspension on members for failing to comply with the impugned rules without giving such members a right to a hearing or a right of appeal is not unreasonable in light of the Law Society's statutory powers. Rather, it is entirely consistent with the Law Society's duty to establish and enforce educational standards. The suspension at issue is administrative in nature, and the impugned rules reasonably include no right to a hearing or right of appeal because lawyers are solely in control of complying with the rules in question at their leisure. Only they can end the suspension by complying with the requirements. Further, the rules permitting a suspension

Pour décider si les règles contestées sont raisonnables, la portée du mandat légal confié au Barreau doit d'abord être interprétée. L'objet, le libellé et l'économie de la Loi militent en faveur d'une interprétation généreuse du pouvoir du Barreau d'adopter des règles. Le législateur a confié au Barreau un large mandat d'intérêt public accompagné de vastes pouvoirs réglementaires pour accomplir ce mandat — un mandat qui doit être interprété de façon large et compatible avec l'objet de la Loi. Le libellé et l'économie de la Loi indiquent également la portée de l'autorité du Barreau et de son pouvoir de réglementation. Plus particulièrement, il peut fixer les sanctions qu'entraînent les contraventions à la Loi ou aux Règles, comme la suspension, en cas de manquement aux normes de formation que la Loi lui prescrit d'adopter. Puisque le Barreau a le pouvoir de créer un régime de PPP, il a nécessairement le pouvoir d'en imposer l'application.

En l'espèce, les règles contestées sont raisonnables compte tenu du mandat conféré au Barreau par la Loi. Il est raisonnable que les Règles exposent un avocat à une suspension parce qu'il ne s'est pas conformé au programme de PPP. La Loi confère clairement au Barreau le pouvoir de créer un programme de PPP dont le non-respect peut entraîner une suspension et l'objectif général de la Loi, son libellé et son économie démontrent que les règles contestées sont raisonnables compte tenu du mandat que la Loi confère au Barreau. Une telle suspension, qui se rapporte au manquement aux normes et qui ne constitue ni une punition ni une remise en question de la compétence professionnelle de l'avocat visé, est un moyen raisonnable et efficace d'assurer l'uniformité des services juridiques à l'échelle de la province et de garantir que même les avocats qui n'ont aucune envie de respecter les normes en matière de formation s'y conformeront. Exercer la profession d'avocat n'est ni un droit issu de la common law ni un droit de propriété, mais plutôt un droit prévu par la Loi qui est tributaire des principes énoncés dans la Loi et les Règles.

En outre, l'infliction d'une suspension aux membres sans audience et sans droit d'appel en cas de manquement aux règles de PPP n'est pas déraisonnable compte tenu des pouvoirs que la Loi confère au Barreau. En fait, elle concorde parfaitement avec l'obligation du Barreau d'établir et de faire appliquer des normes de formation. La suspension qui fait l'objet du présent litige est de nature administrative, et il est raisonnable que les règles contestées ne prévoient ni le droit à une audience ni un droit d'appel parce que les avocats sont les seuls responsables de se conformer aux règles, au moment qui leur convient. Seuls les membres peuvent mettre fin à la

are not self-applying. In addition to a lawyer's common law procedural rights, the rules permitting a suspension expressly vest the chief executive officer of the Law Society with discretion to ensure that the effect of the Rules is not overly harsh. A lawyer's failure to comply with the impugned educational rules, even after having been warned and given an opportunity to seek an extension, provides clear justification for the Law Society to impose a temporary suspension.

Per Abella and Côté JJ. (dissenting): The issue in this appeal is *not* whether the Law Society can impose a suspension for failing to complete the 12 annual hours of mandatory education courses, but whether it can impose an *automatic* one.

A law society can only enact rules that are consistent with the purposes, scope and objectives of its enabling statute, and its authority to do so must be exercised in a reasonable manner. However, the fact that deference is owed does not mean that a law society has *carte blanche*; there are several grounds for finding delegated legislation to be unreasonable, such as where it is manifestly unjust.

In Manitoba, the Law Society's purpose is to "uphold and protect the public interest in the delivery of legal services with competence, integrity and independence". Those are the core values of a lawyer's professionalism. Protecting the public interest necessarily involves not only ensuring that a lawyer delivers legal services in accordance with those core values, but also protecting the public's *perception* in the professionalism of the delivery. While the primary goal of the Law Society is the protection of the public interest, it cannot do so without also protecting the ability of its members to practise law professionally. A law society must, as a result, exercise its mandate in a way that not only protects the ability of lawyers to act professionally, but that also reinforces the public's perception that lawyers are *behaving* professionally. The flip side is that a law society cannot enact rules which unreasonably undermine public confidence in lawyers.

In this case, the Law Society's rule that members who fail to complete 12 mandatory hours of continuing professional development activities in a calendar year are

suspension en se conformant aux exigences. En outre, les règles qui autorisent l'infliction d'une suspension ne s'appliquent pas automatiquement. En effet, en plus des garanties procédurales de common law dont jouit un avocat, les règles qui prévoient la suspension attribuent expressément au directeur général du Barreau le pouvoir discrétionnaire de s'assurer que les Règles ne soient pas trop sévères. L'omission d'un avocat de se conformer aux règles contestées relatives à la formation, même après avoir été avisé et s'être vu offrir l'occasion de demander une prorogation de délai, justifie clairement que le Barreau inflige une suspension temporaire.

Les juges Abella et Côté (dissidentes) : La question en litige dans le présent pourvoi n'est *pas* celle de savoir si la Société du Barreau peut suspendre le droit d'exercice d'un avocat pour un manquement à l'obligation de suivre les 12 heures annuelles de formation permanente obligatoire, mais bien celle de savoir si elle peut infliger une suspension *automatique*.

Un barreau ne peut adopter que des règles conformes à l'objet, au champ d'application et aux objectifs de sa loi habilitante et ce pouvoir doit être exercé de manière raisonnable. Cela dit, le fait qu'il faille faire preuve de retenue ne signifie pas qu'un barreau a carte blanche; il existe plusieurs fondements pour conclure au caractère déraisonnable de la législation déléguée, comme lorsqu'elle est manifestement injuste.

Au Manitoba, la Société du Barreau a pour objet « de défendre et de protéger l'intérêt public relativement à la prestation de services juridiques d'une manière compétente, intègre et indépendante ». Il s'agit là des valeurs fondamentales du professionnalisme de l'avocat. La protection de l'intérêt public emporte non seulement l'obligation de veiller à ce que les avocats fournissent des services juridiques conformément à ces valeurs, mais également celle de protéger la *perception* de professionnalisme de ces services au sein du public. Bien que l'objectif premier d'un barreau soit la protection de l'intérêt public, il ne saurait réaliser cet objectif sans protéger également la capacité de ses membres à exercer le droit de manière professionnelle. En conséquence, les barreaux doivent s'acquitter de leur mandat d'une manière qui non seulement protège la capacité des avocats d'agir de façon professionnelle, mais qui renforce aussi, au sein du public, la perception que les avocats *se comportent* de telle façon. Corollairement, cela signifie que les barreaux ne peuvent adopter des règles qui érodent de manière déraisonnable la confiance du public envers les avocats.

En l'espèce, la règle de la Société du Barreau portant que les membres qui omettent de compléter les 12 heures de perfectionnement professionnel permanent obligatoire

automatically suspended is unreasonable, because it is inconsistent with the Law Society's mandate to protect the public's confidence in the legal profession. When a lawyer is suspended, so is public confidence in him or her. That is why the Law Society takes such care in its investigation of complaints regarding professional misconduct or incompetence — it helps ensure that a suspension is imposed only after at least some minimal procedural protections have been provided, and then only after a range of lesser penalties has been considered. When a suspension is the result of such a process, the loss of public confidence is warranted. Where, however, a suspension is imposed automatically for the *least* serious disciplinary breach possible — failing to attend 12 hours of classes — the Law Society is in breach of its duty to protect the public from the needless erosion of trust in the professionalism of lawyers.

The economic costs of the suspension are manifest, as are the reputational ones, especially since the rules require the chief executive officer to notify every member of the Law Society and each of the chief justices of the courts in Manitoba of the name of a member who is suspended. This is the only competence matter regulated by the Law Society that has no procedural protections, no range of remedies, and no discretionary leeway on the part of the chief executive officer, and it alone attracts an automatic suspension, regardless of justificatory circumstances. This makes it arbitrary. The absence of discretion, procedural fairness or remedial options stands in stark contrast to other provisions of the Act or Rules furthering the Law Society's mandate to establish standards for the competence of lawyers. It also stands in stark contrast to the regulations, policies and by-laws of the continuing professional development requirements of most other Canadian provinces and territories.

The lack of discretion in this case is fatal. A rule that leads to an *automatic* suspension for failing to attend 12 hours of continuing professional development is so far removed from ensuring the public's confidence in lawyers that it is manifestly unjust, and therefore, unreasonable.

au cours d'une année civile sont automatiquement suspendus est déraisonnable parce qu'elle est incompatible avec le mandat qui a été confié à la Société du Barreau, à savoir protéger la confiance du public envers la profession juridique. Lorsqu'un avocat est suspendu, la confiance du public à son endroit l'est également. C'est la raison pour laquelle la Société du Barreau enquête avec autant de soin sur les plaintes concernant une faute professionnelle ou une allégation d'incompétence, veillant ainsi à n'imposer une suspension qu'après avoir accordé certaines garanties procédurales minimales, et après avoir envisagé des sanctions moins sévères. Lorsqu'une suspension est infligée au terme d'un tel processus, la perte de confiance du public en résultant est alors justifiée. Cependant, lorsqu'une suspension est imposée automatiquement à l'égard de l'infraction la *moins* grave qui soit — le défaut de suivre les 12 heures d'activités de formation — la Société du Barreau contrevient à son obligation de protéger la confiance du public envers le professionnalisme des avocats contre une érosion inutile.

Les incidences financières de la suspension sont évidentes. Il en est de même des incidences sur la réputation, compte tenu particulièrement du fait que le directeur général doit aviser les membres de la Société du Barreau, ainsi que les juges en chef des tribunaux au Manitoba, du nom du membre qui a été suspendu. Il s'agit de la seule question liée à la compétence des membres et régie par la Société du Barreau qui n'est assortie d'aucune garantie procédurale et d'aucun recours pour le membre, et d'aucune latitude en faveur du directeur général, et lui seul entraîne une suspension automatique, sans égard à l'existence ou non de circonstances susceptibles de le justifier. Ces facteurs rendent la suspension arbitraire. L'absence de pouvoir discrétionnaire, de mesures d'équité procédurale et de mesures réparatrices contraste nettement avec les mesures prévues par d'autres dispositions de la Loi ou des Règles qui tendent à la réalisation du mandat de la Société du Barreau pour établir les normes de compétence pour les avocats. Elle contraste aussi nettement avec les exigences des règlements et des politiques de formation professionnelle obligatoire de la plupart des autres provinces et territoires du Canada.

L'absence d'un pouvoir discrétionnaire en l'espèce est fatale. Une règle qui entraîne la suspension *automatique* du permis d'exercice d'un avocat parce qu'il n'a pas suivi 12 heures de perfectionnement professionnel permanent est si loin de garantir la confiance du public envers les avocats qu'elle est manifestement injuste, et donc déraisonnable.

Cases Cited

By Wagner J.

Applied: *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5; **referred to:** *Canadian National Railway Co. v. Canada (Attorney General)*, 2014 SCC 40, [2014] 2 S.C.R. 135; *Katz Group Canada Inc. v. Ontario (Health and Long-Term Care)*, 2013 SCC 64, [2013] 3 S.C.R. 810; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559; *Edmonton (City) v. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 SCC 47, [2016] 2 S.C.R. 293; *Pearlman v. Manitoba Law Society Judicial Committee*, [1991] 2 S.C.R. 869; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*, 2004 SCC 19, [2004] 1 S.C.R. 485; *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, 2003 SCC 20, [2003] 1 S.C.R. 247; *Canadian National Railway Co. v. McKercher LLP*, 2013 SCC 39, [2013] 2 S.C.R. 649; *ATCO Gas and Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 SCC 4, [2006] 1 S.C.R. 140; *Culligan v. Miller, J.* (1996), 178 N.B.R. (2d) 321; *Shewchuk-Dann v. Assn. of Social Workers (Alberta)* (1996), 38 Admin. L.R. (2d) 19; *Laferrière v. Canada (Attorney General)*, 2015 FC 612; *Irwin v. Alberta Veterinary Medical Association*, 2015 ABCA 396, 609 A.R. 299; *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; *Moreau-Bérubé v. New Brunswick (Judicial Council)*, 2002 SCC 11, [2002] 1 S.C.R. 249; *Canada (Attorney General) v. Mavi*, 2011 SCC 30, [2011] 2 S.C.R. 504; *Kruse v. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91.

By Abella J. (dissenting)

Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District), 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5; *Katz Group Canada Inc. v. Ontario (Health and Long-Term Care)*, 2013 SCC 64, [2013] 3 S.C.R. 810; *Waddell v. Governor in Council* (1983), 8 Admin. L.R. 266; *Kruse v. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91; *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, 2003 SCC 20, [2003] 1 S.C.R. 247; *Law Society of British Columbia v. Mangat*, 2001 SCC 67, [2001] 3 S.C.R. 113; *Canada (Attorney General) v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307; *Pett v. Greyhound Racing Assn., Ltd.*, [1968] 2 All E.R. 545; *Joplin v. Chief Constable of the City of Vancouver* (1982), 144 D.L.R. (3d) 285;

Jurisprudence

Citée par le juge Wagner

Arrêts appliqués : *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5; **arrêts mentionnés :** *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2014 CSC 40, [2014] 2 R.C.S. 135; *Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, 2013 CSC 64, [2013] 3 R.C.S. 810; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *Edmonton (Ville) c. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 CSC 47, [2016] 2 R.C.S. 293; *Pearlman c. Comité judiciaire de la Société du Barreau du Manitoba*, [1991] 2 R.C.S. 869; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, 2004 CSC 19, [2004] 1 R.C.S. 485; *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, 2003 CSC 20, [2003] 1 R.C.S. 247; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. McKercher LLP*, 2013 CSC 39, [2013] 2 R.C.S. 649; *ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140; *Culligan c. Miller, J.* (1996), 178 R.N.-B. (2^e) 321; *Shewchuk-Dann c. Assn. of Social Workers (Alberta)* (1996), 38 Admin. L.R. (2d) 19; *Laferrière c. Canada (Procureur général)*, 2015 CF 612; *Irwin c. Alberta Veterinary Medical Association*, 2015 ABCA 396, 609 A.R. 299; *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, [2002] 1 R.C.S. 249; *Canada (Procureur général) c. Mavi*, 2011 CSC 30, [2011] 2 R.C.S. 504; *Kruse c. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91.

Citée par la juge Abella (dissidente)

Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District), 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5; *Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, 2013 CSC 64, [2013] 3 R.C.S. 810; *Waddell c. Governor in Council* (1983), 8 Admin. L.R. 266; *Kruse c. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91; *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, 2003 CSC 20, [2003] 1 R.C.S. 247; *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113; *Canada (Procureur général) c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307; *Pett c. Greyhound Racing Assn., Ltd.*, [1968] 2 All E.R. 545; *Joplin c. Chief Constable of the City of Vancouver* (1982), 144 D.L.R.

Kane v. Board of Governors of the University of British Columbia, [1980] 1 S.C.R. 1105.

Statutes and Regulations Cited

By-Law 6.1 — Continuing Professional Development [made under the *Law Society Act*, R.S.O. 1990, c. L.8], s. 2(4).

Interpretation Act, C.C.S.M., c. I80, ss. 6, 32(1).

Law Society Rules 2015 [made under the *Legal Profession Act*, S.B.C. 1998, c. 9], rr. 3-29(1), (5), 3-32.

Legal Profession Act, C.C.S.M., c. L107, ss. 3, 4(1), (2), (5), (6), 5, 12(2), 19(5), 43(c)(ii), 65, 68(b), (c), 72, 75(1), 76(1)(a)(i).

Règlement sur la formation continue obligatoire des avocats, CQLR, c. B-1, r. 12, ss. 15 to 17.

Regulations [made under the *Legal Profession Act*, S.N.S. 2004, c. 28], r. 8.3.9.

Rules of the Law Society of Manitoba [made under the *Legal Profession Act*, C.C.S.M., c. L107], rr. 2-81.1(1), (6), (8), (9), (12), (13), 2-81.2(3), 2-88, 2-91, 2-97, 5-47(10), 5-64(2), (3), 5-65(1), 5-66, 5-72(1), (4), 5-74(1), 5-81(2), 5-96(2).

Rules of the Law Society of Yukon [made under the *Legal Profession Act*, R.S.Y. 2002, c. 134], r. 95.3(5).

Rules on Mandatory Continuing Professional Development [made under the *Law Society Act*, 1996, S.N.B. 1996, c. 89], ss. 7(1) to (3), 8(1), (2).

Authors Cited

Barreau du Québec. *Guide sur les dispenses de l'obligation de formation continue*, édité en mars 2015, p. 10 (online: <http://www.barreau.qc.ca/pdf/publications/guides-fco/fco-guide-dispenses.pdf>; archived version: http://www.scc-csc.ca/cso-dce/2017SCC-CSC20_1_fra.pdf).

Brown, Donald J. M., and John M. Evans, with the assistance of David Fairlie. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto: Thomson Reuters, 2013 (loose-leaf updated December 2016, release 4).

Huscroft, Grant. "From Natural Justice to Fairness: Thresholds, Content, and the Role of Judicial Review", in Flood, Colleen M., and Lorne Sossin, eds., *Administrative Law in Context*, 2nd ed. Toronto: Emond Montgomery, 2013, 147.

Law Society of Saskatchewan. *Continuing Professional Development Policy*, revised September 15, 2016, sections 16, 18, and 19 (online: <https://www.lawsociety.sk.ca/media/61741/policy.pdf>; archived version: http://www.scc-csc.ca/cso-dce/2017SCC-CSC20_2_eng.pdf).

(3d) 285; *Kane c. Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique*, [1980] 1 R.C.S. 1105.

Lois et règlements cités

Law Society Rules 2015 [prises en vertu de la *Legal Profession Act*, S.B.C. 1998, c. 9], règles 3-29(1), (5), 3-32. *Loi d'interprétation*, C.P.L.M., c. I80, art. 6, 32(1).

Loi sur la profession d'avocat, C.P.L.M., c. L107, art. 3, 4(1), (2), (5), (6), 5, 12(2), 19(5), 43c(ii), 65, 68b), c), 72, 75(1), 76(1)a)(i).

Règlement administratif n° 6.1 — Formation professionnelle continue [pris en vertu de la *Loi sur le Barreau*, L.R.O. 1990, c. L.8], art. 2(4).

Règlement sur la formation continue obligatoire des avocats, RLRQ, c. B-1, r. 12, art. 15 à 17.

Règles de la Société du Barreau du Manitoba [prises en vertu de la *Loi sur la profession d'avocat*, C.P.L.M., c. L107], règles 2-81.1(1), (6), (8), (9), (12), (13), 2-81.2(3), 2-88, 2-91, 2-97, 5-47(10), 5-64(2), (3), 5-65(1), 5-66, 5-72(1), (4), 5-74(1), 5-81(2), 5-96(2).

Règles du Barreau du Yukon [prises en vertu de la *Loi sur la profession d'avocat*, L.R.Y. 2002, c. 134], règle 95.3(5).

Règles sur la formation professionnelle continue obligatoire [prises en vertu de la *Loi de 1996 sur le Barreau*, L.N.-B. 1996, c. 89], art. 7(1) à (3), 8(1), (2).

Regulations [pris en vertu de la *Legal Profession Act*, S.N.S. 2004, c. 28], règle 8.3.9.

Doctrine et autres documents cités

Barreau du Québec. *Guide sur les dispenses de l'obligation de formation continue*, édité en mars 2015, p. 10 (en ligne : <http://www.barreau.qc.ca/pdf/publications/guides-fco/fco-guide-dispenses.pdf>; version archivée : http://www.scc-csc.ca/cso-dce/2017SCC-CSC20_1_fra.pdf).

Brown, Donald J. M., and John M. Evans, with the assistance of David Fairlie. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, Toronto, Thomson Reuters, 2013 (loose-leaf updated December 2016, release 4).

Huscroft, Grant, « From Natural Justice to Fairness : Thresholds, Content, and the Role of Judicial Review », in Flood, Colleen M., and Lorne Sossin, eds., *Administrative Law in Context*, 2nd ed., Toronto, Emond Montgomery, 2013, 147.

Law Society of Saskatchewan. *Continuing Professional Development Policy*, revised September 15, 2016, sections 16, 18, and 19 (en ligne : <https://www.lawsociety.sk.ca/media/61741/policy.pdf>; version archivée : http://www.scc-csc.ca/cso-dce/2017SCC-CSC20_2_eng.pdf).

MacKenzie, Gavin. *Lawyers and Ethics: Professional Responsibility and Discipline*, 5th ed. Toronto: Carswell, 2009.

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2014.

APPEAL from a judgment of the Manitoba Court of Appeal (Monnin, Cameron and Mainella JJ.A.), 2015 MBCA 67, 319 Man. R. (2d) 189, 638 W.A.C. 189, 75 C.P.C. (7th) 73, 386 D.L.R. (4th) 511, [2015] 10 W.W.R. 239, [2015] M.J. No. 175 (QL), 2015 CarswellMan 332 (WL Can.), affirming a decision of Rempel J., 2014 MBQB 249, 313 Man. R. (2d) 19, 66 C.P.C. (7th) 430, [2015] 5 W.W.R. 769, [2014] M.J. No. 350 (QL), 2014 CarswellMan 760 (WL Can.). Appeal dismissed, Abella and Côté JJ. dissenting.

Charles R. Huband and Kevin T. Williams, for the appellant.

Rocky Kravetsky and Jeffrey W. Beedell, for the respondent.

Neil Finkelstein and Brandon Kain, for the intervenor.

The judgment of McLachlin C.J. and Moldaver, Karakatsanis, Wagner and Gascon JJ. was delivered by

WAGNER J. —

I. Introduction

[1] A lawyer’s professional education is a lifelong process. Legislation is amended, the common law evolves, and practice standards change as a result of technological advances and other developments. Lawyers must be vigilant in order to update their knowledge, strengthen their skills, and ensure that they adhere to accepted ethical and professional standards in their practices.

[2] This appeal concerns a basic component of a lawyer’s education: continuing professional development (“CPD”). At issue is whether The Law Society

MacKenzie, Gavin. *Lawyers and Ethics : Professional Responsibility and Discipline*, 5th ed., Toronto, Carswell, 2009.

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed., Markham (Ont.), LexisNexis, 2014.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel du Manitoba (les juges Monnin, Cameron et Mainella), 2015 MBCA 67, 319 Man. R. (2d) 189, 638 W.A.C. 189, 75 C.P.C. (7th) 73, 386 D.L.R. (4th) 511, [2015] 10 W.W.R. 239, [2015] M.J. No. 175 (QL), 2015 CarswellMan 332 (WL Can.), qui a confirmé une décision du juge Rempel, 2014 MBQB 249, 313 Man. R. (2d) 19, 66 C.P.C. (7th) 430, [2015] 5 W.W.R. 769, [2014] M.J. No. 350 (QL), 2014 CarswellMan 760 (WL Can.). Pourvoi rejeté, les juges Abella et Côté sont dissidentes.

Charles R. Huband et Kevin T. Williams, pour l’appelant.

Rocky Kravetsky et Jeffrey W. Beedell, pour l’intimée.

Neil Finkelstein et Brandon Kain, pour l’intervenante.

Version française du jugement de la juge en chef McLachlin et des juges Moldaver, Karakatsanis, Wagner et Gascon rendu par

LE JUGE WAGNER —

I. Introduction

[1] La formation professionnelle des avocats est un processus continu. Les lois sont modifiées, la common law évolue et les normes de pratique changent en raison des progrès de la technologie et d’autres facteurs. Les avocats doivent veiller à tenir leurs connaissances à jour et à renforcer leurs compétences, et ils doivent s’assurer que l’exercice de leur profession est toujours respectueux des normes déontologiques et professionnelles.

[2] Ce pourvoi porte sur un élément fondamental de la formation continue des avocats, soit le perfectionnement professionnel permanent (« PPP »). La

of Manitoba (“Law Society”) can impose rules that couple a mandatory CPD program with a possible suspension for failing to meet the program’s requirements.

[3] I agree with the courts below that the Law Society has the authority to do so. The Law Society is required by statute to protect members of the public who seek to obtain legal services by establishing and enforcing educational standards for practising lawyers. CPD programs serve this public interest and enhance confidence in the legal profession by requiring lawyers to participate, on an ongoing basis, in activities that enhance their skills, integrity and professionalism. CPD programs have in fact become an essential aspect of professional education in Canada. Most law societies across the country have implemented compulsory CPD programs.

[4] But educational standards can ensure consistency of legal service only if lawyers adhere to them. If a lawyer fails to complete the required hours of training (“CPD hours”) even after having been warned, temporarily suspending him or her until those hours are completed is a reasonable way to ensure compliance. This suspension is administrative, not punitive, in nature.

[5] The appeal should be dismissed. The impugned rules with respect to CPD are reasonable in light of the importance of CPD programs and the Law Society’s broad rule-making authority over the maintenance of educational standards.

II. Facts

[6] The appellant, Mr. Sidney Green, was called to the Bar of Manitoba in 1955. He has been a practising lawyer and member of the Law Society for

question à trancher est celle de savoir si La Société du Barreau du Manitoba (« Barreau ») peut imposer des règles selon lesquelles le manquement par un avocat aux exigences d’un programme de PPP obligatoire est susceptible d’entraîner la suspension de son droit de pratique.

[3] À l’instar des tribunaux d’instances inférieures, je suis d’avis que le Barreau possède un tel pouvoir. En effet, il est légalement tenu de protéger les membres du public qui souhaitent obtenir des services juridiques en établissant des normes de formation pour les avocats en exercice et en les faisant respecter. Les programmes de PPP servent cet intérêt public et permettent d’accroître la confiance du public envers la profession juridique en exigeant que les avocats participent, de façon continue, à des activités qui rehaussent leurs compétences, leur intégrité et leur professionnalisme. Les programmes de PPP sont de fait devenus un aspect essentiel de la formation professionnelle au Canada et la plupart des barreaux canadiens ont d’ailleurs mis en œuvre des programmes obligatoires de PPP.

[4] Cela dit, les normes de formation ne peuvent assurer l’excellence des services juridiques que si les membres du Barreau s’y conforment. Si un avocat omet de compléter le nombre d’heures de formation requis (« heures de PPP »), même après avoir été averti de son manquement, sa suspension temporaire jusqu’à ce qu’il les ait respectées est une façon raisonnable d’en assurer la conformité. Cette suspension est de nature administrative, et non punitive.

[5] Ce pourvoi doit être rejeté. Les règles contestées relatives au PPP sont raisonnables compte tenu de l’importance des programmes de PPP et du vaste pouvoir du Barreau d’adopter des règles pour établir des normes de formation.

II. Faits

[6] L’appelant, M. Sidney Green, a été admis au barreau du Manitoba en 1955. Il exerce sa profession et est membre du Barreau depuis plus de

over 60 years. Mr. Green has served as a benchers of the Law Society¹ and has also participated and lectured in many CPD activities. He has no discipline record and does not face any disciplinary charges.

[7] In this case, Mr. Green is challenging the provisions of the *Rules of the Law Society of Manitoba* (“Rules”) that make its CPD program mandatory. Manitoba’s program has not always been mandatory. In 2007, as a first step, the benchers approved rules requiring that all lawyers report their CPD hours. The Law Society collected and studied the CPD hours reported by its members over a two-year period. Many members had reported completing no CPD activities or less than one hour of such activities per month. Subsequently, the Law Society’s Admissions and Education Committee (“Committee”) recommended that the benchers move to a mandatory CPD program. At about the same time, the Chief Executive Officer (“CEO”) of the Law Society wrote a memorandum to the benchers in which he indicated that voluntary CPD was not working.

[8] From late March 2010 to May 2011, the benchers considered making the CPD program mandatory, consulting the members on that subject. Over that period, the benchers and the Committee each met several times and received a variety of comments and other input. Mr. Green made no submissions to the benchers on the proposed CPD requirements even though the Law Society had invited its members to do so.

[9] The benchers subsequently approved mandatory CPD and amended the Rules to require all practising lawyers to complete CPD hours (one hour per month of practice for a total of 12 hours a year). Failing to comply with this requirement may lead to the suspension of a lawyer’s licence to practise. The Rules specifically provide:

¹ The benchers are a body of elected members and appointed persons who govern the Law Society: *The Legal Profession Act*, C.C.S.M., c. L107, ss. 4(1) and 5.

60 ans. Il a déjà été conseiller du Barreau¹; il a aussi participé à de nombreux programmes de PPP et y a prononcé des conférences. Il n’a aucun dossier disciplinaire, et ne fait face à aucune accusation d’infraction disciplinaire.

[7] En l’espèce, M. Green conteste les *Règles de la Société du Barreau du Manitoba* (« Règles ») qui rendent le programme de PPP obligatoire. Ce programme n’a pas toujours été obligatoire au Manitoba. D’abord, en 2007, les conseillers ont approuvé des règles selon lesquelles tous les avocats devaient obligatoirement déclarer les heures qu’ils avaient consacrées au PPP. Le Barreau a colligé et évalué ces déclarations sur une période de deux ans. Bon nombre de membres ont déclaré n’avoir participé à aucune activité de perfectionnement professionnel, ou d’y avoir consacré moins d’une heure par mois. Ensuite, le Comité des admissions et de la formation professionnelle du Barreau (« Comité ») a recommandé que les conseillers adoptent un programme de PPP obligatoire. À cette époque, le directeur général du Barreau a également avisé les conseillers que le PPP volontaire ne fonctionnait pas.

[8] De la fin mars 2010 à mai 2011, tout en consultant les membres, les conseillers ont examiné l’opportunité de rendre le programme de PPP obligatoire. Au cours de cette période, ces derniers et les membres du Comité se sont chacun réunis à plusieurs reprises et ont reçu divers commentaires et suggestions. En aucun temps M. Green n’a-t-il présenté d’observation aux conseillers concernant les exigences de PPP proposées, bien que le Barreau ait invité ses membres à le faire.

[9] Par la suite, les conseillers ont approuvé les exigences du PPP obligatoire et ont modifié les Règles afin qu’elles exigent que tous les avocats en exercice participent à ces activités de formation permanente (à raison d’une heure par mois d’exercice, soit un total de 12 heures par année). Le manquement à ces exigences peut entraîner la suspension du permis d’exercice de l’avocat. Le texte des règles se lit ainsi :

¹ Les conseillers sont des membres du Barreau qui ont été élus ou nommés pour le régir : *Loi sur la profession d’avocat*, C.P.L.M., c. L107, par. 4(1) et art. 5.

2-81.1(8) Commencing January 1, 2012, and subject to subsection (10), a practising lawyer must complete one hour of eligible activities for each month or part of a month in a calendar year during which the lawyer maintained active practising status. . . .

2-81.1(12) Where a practising lawyer fails to comply with subsection (8), the chief executive officer may send a letter to the lawyer advising that he or she must comply with the requirements within 60 days from the date the letter is sent. A member who fails to comply within 60 days is automatically suspended from practising law until such time as the requirements have been met and a reinstatement fee paid.

2-81.1(13) Where a member is suspended more than once for failing to comply with subsection (8), the chief executive officer may also refer the matter to the complaints investigation committee for its consideration.

[10] Despite these mandatory rules, Mr. Green did not report any CPD activities for 2012 or 2013. On May 30, 2014, over a year after Mr. Green had first failed to report the completion of any CPD hours, the CEO of the Law Society sent Mr. Green a letter notifying him that if he did not comply with the Rules within 60 days, he would be suspended from practising law. The CEO also invited Mr. Green to correct any errors in his self-reported CPD record and informed him that it was possible for the 60 days he had to complete his hours to be extended.

[11] Mr. Green did not reply to the letter, nor did he apply for judicial review of the decision to suspend him. Rather, he applied for declaratory relief on June 25, 2014, challenging the validity of certain provisions of the Rules with respect to CPD (“impugned rules”). Although the Law Society subsequently suspended Mr. Green’s practising certificate effective July 30, 2014, it has agreed not to enforce the suspension until after the litigation has been resolved.

2-81.1(8) À compter du 1^{er} janvier 2012 et sous réserve du paragraphe (10), les avocats en exercice sont tenus d’effectuer une heure d’activités admissibles par mois ou partie de mois de l’année civile au cours de laquelle ils exercent activement le droit. . . .

2-81.1(12) Le directeur général peut aviser par écrit l’avocat en exercice qui ne s’est pas conformé au paragraphe (8) qu’il est tenu de le faire avant l’expiration d’un délai de 60 jours à compter de l’envoi de l’avis. L’avocat qui ne se conforme pas à ce paragraphe avant l’expiration du délai est automatiquement suspendu et ne peut exercer le droit avant de s’être conformé à ce paragraphe et d’avoir versé les droits de réinscription.

2-81.1(13) Le directeur général peut renvoyer au comité d’enquête sur les plaintes le cas de l’avocat qui est suspendu plusieurs fois pour défaut d’observation du paragraphe (8).

[10] Malgré ces règles obligatoires, M. Green n’a déclaré aucune activité de PPP pour les années 2012 et 2013. Le 30 mai 2014, soit plus d’un an après que ce dernier a fait défaut de déclarer des heures de PPP, le directeur général du Barreau lui a envoyé une lettre qui l’avisait que, s’il ne se conformait pas aux Règles dans un délai de 60 jours, son permis d’exercice serait suspendu. Le directeur général a aussi invité M. Green à corriger toute erreur dans son rapport de déclaration de PPP et lui a offert de prolonger le délai de 60 jours dont il disposait pour s’acquitter de ses obligations de formation.

[11] Monsieur Green n’a pas répondu à la lettre et n’a pas non plus sollicité le contrôle judiciaire de la décision de le suspendre. Il a plutôt présenté une demande de jugement déclaratoire le 25 juin 2014, par laquelle il a contesté la validité des règles de PPP (« règles contestées »). Bien que le Barreau ait suspendu le certificat d’exercice de M. Green à partir du 30 juillet 2014, il a accepté de ne pas donner effet à la suspension tant que ce litige ne serait pas réglé.

III. Decisions Below

A. *Manitoba Court of Queen's Bench, 2014 MBQB 249, 313 Man. R. (2d) 19*

[12] The application judge dismissed Mr. Green's application, concluding that the impugned rules fall squarely within the Law Society's legislative mandate under *The Legal Profession Act*, C.C.S.M., c. L107 ("Act"). The Law Society is required to "establish standards for the education, professional responsibility and competence" of lawyers (s. 3(2)). As a result, the impugned rules are consistent with the Law Society's broad power under s. 4(5) of the Act to make rules it deems advisable in order to pursue its statutory purpose and uphold the public interest.

[13] The application judge also dismissed arguments raised by Mr. Green with respect to natural justice and procedural fairness.

B. *Manitoba Court of Appeal, 2015 MBCA 67, 319 Man. R. (2d) 189*

[14] The Court of Appeal dismissed the appeal for reasons similar to those of the application judge. It noted that the Law Society's constituent Act is a public interest statute designed to protect members of the public who seek to obtain legal services and concluded that the Law Society's rule-making power must be given a broad and liberal interpretation in order to achieve that objective.

[15] Mr. Green conceded in the Court of Appeal that the Law Society has the power to make rules to set up a CPD program. The court held that the Law Society also has the power to make such a program mandatory and to establish consequences under s. 65 of the Act for failing to comply with the program.

[16] Further, the Court of Appeal found that the suspension of a lawyer for failing to complete his or her CPD hours is an administrative decision that

III. Décisions des juridictions d'instances inférieures

A. *Cour du Banc de la Reine du Manitoba, 2014 MBQB 249, 313 Man. R. (2d) 19*

[12] Le juge de première instance a rejeté la demande de M. Green, concluant que les règles relatives au PPP relèvent nettement du mandat que la *Loi sur la profession d'avocat*, C.P.L.M., c. L107 (« Loi »), confère au Barreau. Celui-ci est tenu d'« établi[r] des normes régissant la formation, la responsabilité professionnelle et la compétence » des avocats : par. 3(2). Les règles contestées sont donc conformes au large pouvoir que le par. 4(5) de la Loi confère au Barreau pour adopter les règles qu'elle juge souhaitables pour s'acquitter du mandat que lui confère la loi et pour protéger l'intérêt public.

[13] Le juge de première instance a également rejeté les arguments soulevés par l'appelant portant sur la justice naturelle et sur l'équité procédurale.

B. *Cour d'appel du Manitoba, 2015 MBCA 67, 319 Man. R. (2d) 189*

[14] La Cour d'appel a rejeté l'appel pour des motifs semblables à ceux énoncés par le juge de première instance. Elle a souligné que la loi qui régit le Barreau est une loi d'intérêt public conçue pour protéger les membres du public qui veulent obtenir des services juridiques. Elle a donc conclu que, pour lui permettre d'atteindre cet objectif, il faut donner une interprétation large et libérale au pouvoir de réglementation du Barreau.

[15] L'appelant a reconnu en Cour d'appel que le Barreau a le pouvoir d'adopter des règles pour mettre sur pied un programme de PPP. La Cour d'appel a conclu que le Barreau a également le pouvoir de rendre ce programme obligatoire et, en vertu de l'art. 65 de la Loi, d'établir des sanctions en cas de manquement à l'égard du programme en question.

[16] De plus, la Cour d'appel a conclu que la suspension d'un avocat parce qu'il n'a pas effectué ses heures de PPP est de nature administrative et ne

does not require implementation of the more extensive procedures that apply where a lawyer has been charged with professional misconduct or incompetence (as set out in s. 72 of the Act).

IV. Issues

[17] This case raises two questions: (1) What standard of review applies to a question regarding the validity of rules made by a law society? (2) Having regard to the appropriate standard of review, are the impugned rules valid in light of the Law Society's mandate under the Act?

V. Analysis

[18] Mr. Green has challenged the impugned rules because he has no interest in complying with them. Since these rules came into force in 2012, Mr. Green has not reported completing any CPD hours. He argues that the impugned rules are unfair because they impose a suspension without a right to a hearing or a right of appeal. Yet Mr. Green has not applied for judicial review of the Law Society's decision to suspend him. He has not complained that the Law Society treated him unfairly. Mr. Green is challenging these rules on these procedural grounds, not for fear of injustice. He is simply not interested in attending a mandated number of CPD activities.

[19] Despite these motivations for Mr. Green's challenge to the impugned rules, this Court must now determine whether those rules fall outside the Law Society's statutory mandate. The Court has never addressed the appropriate standard of review to be applied when considering the validity of rules made by a law society. The standard of review framework from *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, applies in this case because it is applicable to "all exercises of public authority" and to "those who exercise statutory powers": para. 28; *Canadian National Railway Co. v. Canada (Attorney General)*, 2014 SCC 40, [2014] 2 S.C.R. 135, at para. 53.

nécessite pas la mise en œuvre de mesures plus poussées applicables dans une instance contre un avocat pour faute professionnelle ou incompétence — décrites à l'art. 72 de la Loi.

IV. Questions en litige

[17] Ce pourvoi soulève deux questions : (1) quelle norme de contrôle s'applique à la question de la validité des règles adoptées par un barreau, et (2) à la lumière de la norme de contrôle applicable, les règles contestées sont-elles valides compte tenu des pouvoirs du Barreau définis par la Loi?

V. Analyse

[18] Monsieur Green a contesté les règles relatives au PPP parce qu'il n'est absolument pas intéressé à s'y conformer. Depuis l'entrée en vigueur de ces règles en 2012, il n'a déclaré aucune heure de PPP. Il soutient que les règles relatives à ce programme de formation sont injustes parce qu'elles prévoient l'infliction d'une suspension, sans audience et sans droit d'appel. Monsieur Green n'a cependant pas sollicité de contrôle judiciaire de la décision du Barreau de le suspendre. Il ne s'est pas plaint non plus que le Barreau l'avait traité de façon injuste. Il conteste plutôt les règles en cause en se fondant sur ces motifs d'ordre procédural, non pas par crainte d'une injustice, mais tout simplement parce qu'il n'est pas intéressé à assister au nombre requis d'heures de PPP.

[19] En dépit des motivations pour lesquelles M. Green conteste les règles de PPP, la Cour doit maintenant déterminer si celles-ci relèvent du mandat légal du Barreau. La Cour ne s'est jamais penchée sur la question de déterminer quelle est la norme de contrôle appropriée devant être appliquée dans le cas de l'examen de la validité des règles adoptées par un barreau. Le cadre relatif à la norme de contrôle judiciaire énoncé dans *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, s'applique en l'espèce parce qu'il est applicable à « tout exercice de l'autorité publique » et à « [ceux qui exercent des] pouvoirs légaux » : par. 28; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2014 CSC 40, [2014] 2 R.C.S. 135, par. 53.

A. *Standard of Review Is Reasonableness*

[20] In my view, the standard applicable to the review of a law society rule is reasonableness. A law society rule will be set aside only if the rule “is one no reasonable body informed by [the relevant] factors could have [enacted]”: *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5, at para. 24. This means “that the substance of [law society rules] must conform to the rationale of the statutory regime set up by the legislature”: *Catalyst Paper*, at para. 25; see also *Katz Group Canada Inc. v. Ontario (Health and Long-Term Care)*, 2013 SCC 64, [2013] 3 S.C.R. 810, at para. 25.

[21] Rules made by law societies are akin to by-laws passed by municipal councils. McLachlin C.J. explained the rationale for this standard of review in *Catalyst Paper*:

... review of municipal bylaws must reflect the broad discretion provincial legislators have traditionally accorded to municipalities engaged in delegated legislation. Municipal councillors passing bylaws fulfill a task that affects their community as a whole and is legislative rather than adjudicative in nature. Bylaws are not quasi-judicial decisions. Rather, they involve an array of social, economic, political and other non-legal considerations. [para. 19]

[22] Similar considerations are relevant in the context of rules made by a law society. In the case at bar, the legislature specifically gave the Law Society a broad discretion to regulate the legal profession on the basis of a number of policy considerations related to the public interest. The Act empowers the benchers of the Law Society to make rules of general application to the profession, and in doing so, the benchers act in a legislative capacity.

[23] Further, reasonableness is the appropriate standard because many of the benchers of the Law Society are elected by and accountable to members

A. *La norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable*

[20] À mon avis, la norme de contrôle applicable à l'examen d'une règle d'un barreau est celle de la décision raisonnable. Une règle du Barreau ne sera annulée que « s'il s'agit d'un[e] règl[e] qui n'aurait pu être adopté[e] par un organisme raisonnable tenant compte [des] facteurs [pertinents] » : *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5, par. 24. Cela signifie que « la teneur » des Règles du Barreau « doit être conforme à la raison d'être du régime mis sur pied par la législature » : par. 25; voir également *Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, 2013 CSC 64, [2013] 3 R.C.S. 810, par. 25.

[21] Les règles adoptées par les barreaux sont semblables aux règlements adoptés par les conseils municipaux. La juge en chef McLachlin a expliqué la raison d'être de cette norme de contrôle dans l'arrêt *Catalyst Paper* :

... la révision des règlements municipaux doit refléter le large pouvoir discrétionnaire que les législateurs provinciaux ont traditionnellement conféré aux municipalités en matière de législation déléguée. Les conseillers municipaux qui adoptent des règlements accomplissent une tâche qui a des répercussions sur l'ensemble de leur collectivité et qui est de nature législative plutôt qu'adjudicative. Les règlements municipaux ne sont pas des décisions quasi judiciaires. Ils font plutôt intervenir toute une gamme de considérations non juridiques, notamment sur les plans social, économique et politique. [par. 19]

[22] Des considérations similaires sont de mise dans le contexte de règles adoptées par un barreau. Dans le cas qui nous occupe, le législateur a expressément accordé au Barreau un large pouvoir discrétionnaire pour régler la profession d'avocat en fonction de plusieurs considérations de principe dans l'intérêt public. La Loi habilite les conseillers du Barreau à adopter des règles qui s'appliquent de façon générale à la profession et, à ce titre, les conseillers agissent en qualité de législateurs.

[23] La norme de la décision raisonnable convient bien parce que les conseillers du Barreau sont nombreux à être élus par les membres de la profession

of the legal profession. While it is true that the public does not directly vote for the benchers, the rules the benchers make apply only to members of the profession. Thus, McLachlin C.J.'s comments in *Catalyst Paper* in the context of municipal bylaws are apt here as well: “. . . reasonableness means courts must respect the responsibility of elected representatives to serve the people who elected them and to whom they are ultimately accountable” (para. 19).

[24] Beyond the specific guidance provided in *Catalyst Paper*, which I find applicable in the instant case, the general principles developed by the Court in respect of the standard of review also support the argument that reasonableness is the appropriate standard. The Law Society acted pursuant to its home statute in making the impugned rules, and in such a case there is a presumption that the appropriate standard is reasonableness: *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, at paras. 34 and 39. The Law Society must therefore be afforded considerable latitude in making rules based on its interpretation of the “public interest” in the context of its enabling statute: *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559, at paras. 50 and 87.

[25] Additionally, the Law Society has expertise in regulating the legal profession “at an institutional level”: *Edmonton (City) v. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 SCC 47, [2016] 2 S.C.R. 293, at para. 33. This Court has previously recognized that self-governing professional bodies have particular expertise when it comes to deciding on the policies and procedures that govern the practice of their professions: *Pearlman v. Manitoba Law Society Judicial Committee*, [1991] 2 S.C.R. 869, at p. 887.

juridique et à devoir leur rendre des comptes. S'il est vrai que les membres du public n'élisent pas directement les conseillers, les Règles adoptées par ces derniers ne s'appliquent qu'aux membres de la profession. En conséquence, les commentaires que la juge en chef McLachlin a formulés dans l'arrêt *Catalyst Paper* sur les règlements municipaux sont également pertinents en l'espèce : « . . . la norme de la décision raisonnable signifie que les tribunaux doivent respecter le devoir qui incombe aux représentants élus de servir leurs concitoyens, qui les ont élus et devant qui ils sont ultimement responsables » : par. 19.

[24] En plus de l'enseignement spécifique fourni dans *Catalyst Paper* — qui selon moi s'applique à la présente affaire —, les principes généraux établis par la Cour sur la norme de contrôle favorisent également l'application de celle de la décision raisonnable. Le Barreau a agi conformément à sa loi constitutive lorsqu'il a adopté les règles contestées, ce qui entraîne une présomption d'assujettissement à la norme de la décision raisonnable : *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, par. 34 et 39. Dans le cas qui nous occupe, le Barreau doit donc jouir d'une vaste latitude pour adopter des règles fondées sur son interprétation de « l'intérêt public » aux termes de sa loi habilitante : *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, par. 50 et 87.

[25] De plus, le Barreau a l'expertise voulue pour réglementer la profession juridique « sur le plan institutionnel » : *Edmonton (Ville) c. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 CSC 47, [2016] 2 R.C.S. 293, par. 33. La Cour a déjà reconnu l'expertise particulière d'organismes professionnels autonomes pour prescrire les politiques et procédures qui régissent l'exercice d'une profession en particulier : *Pearlman c. Comité judiciaire de la Société du Barreau du Manitoba*, [1991] 2 R.C.S. 869, p. 887.

B. *Are the Impugned Rules Reasonable in Light of the Law Society's Mandate Under the Act?*

[26] To determine whether the impugned rules are reasonable, I am adopting a two-step approach. First, I will construe the scope of the Law Society's statutory mandate in accordance with this Court's modern principle of statutory interpretation: *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at para. 21. Second, I will address whether, in light of this mandate, the impugned rules are unreasonable because they expose a lawyer to a suspension in the event of non-compliance and unreasonable having regard to their procedural protections.

(1) Statutory Mandate

[27] The purpose, words, and scheme of the Act support an expansive construction of the Law Society's rule-making authority.

(a) *Object of the Act*

[28] I will begin with the object of the Act. The legislature has given the Law Society a broad public interest mandate and broad regulatory powers to accomplish its mandate. This mandate must be interpreted using a broad and purposive approach: *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta v. Calgary (City)*, 2004 SCC 19, [2004] 1 S.C.R. 485, at paras. 6-8; *The Interpretation Act*, C.C.S.M., c. I80, s. 6.

[29] First of all, the Act contains an expansive purpose clause that obligates the Law Society to act in the public interest: "The purpose of the society is to uphold and protect the public interest in the delivery of legal services with competence, integrity and independence" (s. 3(1)). The meaning of "public interest" in the context of the Act is for the Law Society to determine. In pursuing this purpose, the Law Society *must* "(a) establish standards for the education . . . of persons practising or seeking the right to practise law in Manitoba; and (b) regulate the practice of law in Manitoba" (s. 3(2)).

B. *Les règles contestées sont-elles raisonnables compte tenu du mandat que la Loi confère au Barreau?*

[26] Pour décider si les règles contestées sont raisonnables, je vais adopter une approche en deux étapes. Tout d'abord, je vais interpréter la portée du mandat légal confié au Barreau, et ce, conformément au principe moderne d'interprétation des lois adopté par la Cour : *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21. Ensuite, j'examinerai si, à la lumière de ce mandat, les règles contestées sont déraisonnables parce qu'elles exposent les avocats à une suspension en cas de manquement aux Règles et eu égard aux protections procédurales qu'elles procurent.

(1) Le mandat légal

[27] L'objet, le libellé et l'économie de la Loi militent en faveur d'une interprétation généreuse du pouvoir du Barreau d'adopter des règles.

a) *Objet de la Loi*

[28] Je commence mon analyse avec l'examen de l'objet de la Loi. Le législateur a confié au Barreau un large mandat d'intérêt public accompagné de vastes pouvoirs réglementaires pour accomplir ce mandat. Ce dernier doit être interprété de façon large et compatible avec l'objet de la Loi : *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, 2004 CSC 19, [2004] 1 R.C.S. 485, par. 6-8; *Loi d'interprétation*, C.P.L.M., c. I80, art. 6.

[29] D'abord, la Loi contient une disposition détaillée exposant son objet, qui oblige le Barreau à agir dans l'intérêt public : « La Société a pour objet de défendre et de protéger l'intérêt public relativement à la prestation de services juridiques d'une manière compétente, intègre et indépendante » : par. 3(1). Il revient au Barreau de définir le sens de l'expression « intérêt public » qui figure dans cette disposition. Dans la poursuite de cet objet, le Barreau *doit* : « a) établi[r] des normes régissant la formation [. . .] des personnes qui exercent ou veulent exercer le droit dans la province; [et] b) réglemente[r] l'exercice du droit dans la province » : par. 3(2).

[30] Moreover, the independence the legislature has given the Law Society under the Act is evidence of an intention to give the Law Society all necessary powers to regulate its members. As this Court once wrote, Manitoba’s legal profession “is self-governing in virtually every aspect”: *Pearlman*, at p. 886.

[31] Finally, construing the Law Society’s rule-making authority broadly is consistent with the approach taken by the Court in previous cases. For example, Iacobucci J. wrote in *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, 2003 SCC 20, [2003] 1 S.C.R. 247, that “[t]he Law Society is clearly intended to be the primary body that articulates and enforces professional standards among its members” (para. 40). Further, McLachlin C.J. wrote in *Canadian National Railway Co. v. McKercher LLP*, 2013 SCC 39, [2013] 2 S.C.R. 649, that “[t]he purpose of law society regulation is to establish general rules applicable to all members to ensure ethical conduct, protect the public and discipline lawyers who breach the rules — in short, the good governance of the profession” (para. 15). These expansive assertions are indicative of the breadth of the Law Society’s regulatory authority.

(b) *The Words in Their Ordinary and Grammatical Sense*

[32] The wording of the Act is also indicative of the breadth of the Law Society’s authority and its rule-making power. The Act imposes on the benchers a duty to “establish standards for the education . . . of persons practising . . . law” in Manitoba (s. 3(2)(a)). Sections 4(5) and 4(6) of the Act vest the Law Society with an open-ended rule-making authority to ensure that it can achieve this and its other public interest objectives. Section 4(5) provides that, “[i]n addition to any specific power or requirement to make rules”, the benchers may make rules to “pursue [the Law Society’s] purpose and carry out its duties”. Therefore, in addition to the powers already identified in the Act, the benchers can make rules furthering the Law Society’s purpose and

[30] De plus, l’indépendance que le législateur accorde au Barreau démontre son intention de donner à celui-ci tous les pouvoirs nécessaires pour qu’il régie la conduite de ses membres. Comme la Cour l’a déjà écrit, la profession d’avocat au Manitoba « est [. . .] autonome à presque tous les points de vue » : *Pearlman*, p. 886.

[31] Enfin, l’interprétation large du pouvoir de réglementation du Barreau est conforme à l’approche adoptée par la Cour dans des décisions antérieures. À titre d’exemple, selon le juge Iacobucci dans *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, 2003 CSC 20, [2003] 1 R.C.S. 247 : « Il est clairement entendu que le Barreau est l’organisme chargé au premier titre d’établir les normes professionnelles et de les faire appliquer par ses membres » : par. 40. De plus, la juge en chef McLachlin a écrit dans *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. McKercher LLP*, 2013 CSC 39, [2013] 2 R.C.S. 649, que « [l]es règles du barreau se veulent des règles générales applicables à tous les membres pour assurer l’éthique professionnelle, protéger le public et imposer des sanctions disciplinaires aux avocats qui enfreignent les règles — bref, ces règles assurent le bon encadrement de la profession » : par. 15. Ces affirmations générales témoignent du vaste pouvoir de réglementation du Barreau.

b) *Le sens grammatical ordinaire des mots*

[32] Le libellé de la Loi indique également la portée de l’autorité du Barreau et de son pouvoir de réglementation. La Loi impose aux conseillers l’obligation d’« établi[r] des normes régissant la formation [. . .] des personnes qui exercent ou veulent exercer le droit » au Manitoba : par. 3(2)a). Compte tenu de cette obligation, ses par. 4(5) et 4(6) investissent le Barreau d’un pouvoir de réglementation non limitatif afin que celui-ci puisse atteindre cet objectif ainsi que ses autres objectifs d’intérêt public. Le paragraphe 4(5) indique qu’« [e]n plus de pouvoir ou de devoir prendre des règles à des fins déterminées », les conseillers peuvent adopter des règles pour « poursuivre son objet et exercer ses fonctions ». En plus des pouvoirs déjà énoncés dans la Loi, les conseillers

duties. Section 4(6) provides that the rules made by the benchers are binding on all Law Society members.

[33] More explicitly, the Act provides that the benchers may “establish and maintain, or otherwise support, a system of legal education, including . . . a continuing legal education program” (s. 43(c)(ii)).

[34] Regarding a possible suspension, s. 65 specifically empowers the Law Society “to establish consequences for contravening this Act or the rules”. This language could hardly be clearer — the Law Society can establish consequences, such as a suspension, for failing to meet the educational standards it is statutorily required to put in place.

[35] Mr. Green relies on the “implied exclusion rule” of statutory interpretation to argue that a suspension cannot be imposed under the Act. In his opinion, because the Act specifically empowers the Law Society to impose a “suspension” in four specific situations but not in the CPD context, the legislature intended to exclude a suspension as a consequence in any situation other than those in which it is mentioned.

[36] This argument is flawed for two reasons. First, it disregards the proper approach to assessing the legality of the impugned rules. What the Court must do is to determine not whether the Act specifically refers to this power, but whether the impugned rules are reasonable in light of the Law Society’s statutory mandate.

[37] Second, Mr. Green’s argument is inconsistent with this Court’s purposive approach to statutory interpretation. An argument based on implied exclusion is purely textual in nature and cannot be the sole basis for interpreting a statute: R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (6th ed. 2014), at pp. 256-57. The words of the statute must be considered in conjunction with its purpose and its scheme. In my view, the purpose of the Act supplements the

ont donc le pouvoir d’adopter des règles pour favoriser la réalisation de l’objet et des obligations du Barreau. Le paragraphe 4(6) confère aux Règles établies par les conseillers un caractère obligatoire pour tous les membres du Barreau.

[33] Plus précisément, la Loi prévoit que les conseillers peuvent « créer et maintenir ou soutenir d’une autre façon un système de formation juridique, y compris [. . .] un programme de formation juridique permanente » : sous-al. 43c(ii).

[34] En ce qui concerne une possible suspension, l’art. 65 habilite expressément le Barreau à « fixer les sanctions qu’entraînent les contraventions à la présente loi ou aux règles ». Cette formulation ne saurait être plus claire — le Barreau peut fixer des sanctions, comme la suspension, en cas de manquement aux normes de formation que la Loi lui prescrit d’adopter.

[35] L’appelant invoque en outre la règle d’interprétation des lois relative à « l’exclusion implicite » pour soutenir qu’une suspension ne peut être infligée en vertu de la Loi. Puisque cette dernière habilite expressément le Barreau à infliger une « suspension » dans quatre cas précis, mais pas dans le contexte du PPP, l’appelant soutient que le législateur voulait délibérément exclure la suspension des sanctions applicables à un cas autre que ceux mentionnés.

[36] Cet argument est mal fondé pour deux raisons. D’abord, il ne tient pas compte de la démarche d’évaluation appropriée de la légalité des règles contestées. La Cour n’est pas appelée à décider si la Loi énonce expressément ce pouvoir, mais plutôt à déterminer si les règles contestées sont raisonnables compte tenu du mandat prévu par la Loi.

[37] Ensuite, la thèse de l’appelant est incompatible avec la méthode d’interprétation téléologique mise de l’avant par la Cour. Les arguments portant sur l’exclusion implicite sont simplement des arguments de texte, et ne peuvent fonder à eux seuls l’interprétation d’une loi : R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (6^e éd. 2014), p. 256-257. Le libellé de la loi doit être considéré parallèlement à son objet et à son économie. À mon avis, l’objet de

open-ended wording of the relevant provisions to indicate that the implied exclusion rule should not be applied in this case.

(c) *Scheme of the Act*

[38] The scheme of the Act further undermines Mr. Green's position. It must be borne in mind that the Act does not require the Law Society to set up a CPD program. Rather, it provides that the benchers "may" establish and maintain such a program (s. 43(c)(ii)). It would be pointless for the legislature to establish consequences for failing to comply with a program that the Law Society is not even required to set up.

[39] While it is true that there are only four provisions of the Act that mention "suspension" as a potential consequence, each of them is responsive to a mandatory rule or procedure that is in fact provided for in the Act. A suspension for failing to pay fees is responsive to the obligation that members pay fees (s. 19(5)). A suspension imposed by the Complaints Investigation Committee is responsive to that committee's obligation to investigate complaints (s. 68(c)). A suspension imposed by the Discipline Committee is responsive to that committee's obligation to conduct disciplinary proceedings (s. 72(1) and (2)). The Act requires the payment of fees and the establishment of the committees in question and then establishes powers and consequences that are incidental to them.

[40] In contrast, the Law Society is not required to set up a CPD program (s. 43(c)(ii)). If the legislature had explicitly set out the possible consequences for failing to comply with CPD requirements, but the Law Society never imposed any such requirements, the provisions setting out these consequences would be superfluous. The legislature does not enact unnecessary provisions.

[41] In my view, the Act's express references to "suspension" are not indicative of an intention to restrict suspensions to specific circumstances. Rather, these references show that where the legislature intended to confer disciplinary powers on a

la Loi ajoute à la formulation non limitative des dispositions pertinentes pour conclure que la règle de l'exclusion implicite ne devrait pas être appliquée en l'espèce.

c) *Économie de la Loi*

[38] L'économie de la Loi fragilise davantage la position de l'appelant. Il faut se rappeler que la Loi n'exige pas que le Barreau mette sur pied un programme de PPP; elle prévoit seulement qu'un tel programme « peut » être établi et maintenu par le Barreau : sous-al. 43c)(ii). Il serait donc absurde que le législateur établisse des sanctions en cas de non-conformité à un programme que le Barreau n'est même pas tenu de mettre sur pied.

[39] S'il est vrai que seulement quatre dispositions dans la Loi prévoient que la « suspension » peut constituer une sanction, chacune de ces dispositions est le pendant de règles et procédures obligatoires qui sont déjà établies par la Loi. La suspension en cas de défaut de paiement des droits correspond à l'obligation des membres de payer ces droits : par. 19(5). La suspension infligée par le Comité d'enquête sur les plaintes correspond à l'obligation du comité d'examiner les plaintes : al. 68c). La suspension infligée par le Comité de discipline correspond à son obligation d'instruire la procédure disciplinaire : par. 72(1) et (2). La Loi exige le paiement de droits et la création de ces comités, elle énonce donc ensuite les conséquences et les pouvoirs connexes à ces exigences.

[40] En revanche, le Barreau n'est pas tenu d'établir un programme de PPP : sous-al. 43c)(ii). Si le législateur avait indiqué expressément les sanctions auxquelles ferait face un avocat qui ne respecte pas les exigences de PPP, mais que le Barreau n'avait jamais fait respecter de telles exigences, ces sanctions seraient superflues. Or, le législateur n'adopte pas de dispositions inutiles.

[41] À mon avis, les renvois précis à une « suspension » dans la Loi ne traduisent pas l'intention du législateur de limiter l'application de cette sanction à certaines circonstances. Ils démontrent plutôt que lorsque le législateur a voulu prévoir les pouvoirs

committee or specify the consequences for a breach of a legislated requirement, it did so expressly. Otherwise, the legislature gave the Law Society the discretion, in exercising its general rule-making authority, to establish consequences for contravening the Rules. This is clear from the broad scope of the authority to make rules and establish consequences that is provided for in ss. 4(5) and 65.

[42] In any event, since the Law Society has the power to create a CPD scheme, it necessarily has the power to enforce the scheme's standards. Given the breadth of the statutory authority, the Act must be construed such that the powers it confers "include not only those expressly granted but also, by implication, all powers which are practically necessary for the accomplishment of the object intended to be secured by the statutory regime created by the legislature": *ATCO Gas and Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 SCC 4, [2006] 1 S.C.R. 140, at para. 51. This is consistent with s. 32(1) of *The Interpretation Act*, which provides that "[t]he power to do a thing or to require or enforce the doing of a thing includes all necessary incidental powers."

(2) Is It Reasonable for the Rules to Expose a Lawyer to a Suspension as a Consequence for Non-compliance With the CPD Program?

[43] Having construed the Act, I will now turn to the reasonableness of the impugned rules. Mr. Green conceded in the Court of Appeal that the Law Society has authority to make rules to establish a CPD program. And he further conceded in this Court, contrary to his position in the courts below, that the Law Society can make that program mandatory. The question that remains is whether the impugned rules are unreasonable because they permit the imposition of a suspension on a lawyer for failing to comply with the mandatory program.

[44] In my view, the Act provides clear authority for the Law Society to create a CPD program that

disciplinaires d'un comité ou les sanctions en cas de manquement à une exigence imposée par la Loi, il l'a fait de façon expresse. Autrement, le législateur laisse le Barreau décider, en vertu de son pouvoir général de réglementation, s'il prévoit des sanctions en cas de violation des Règles qu'il a adoptées. La portée du pouvoir d'adoption de règlements et d'établissement de sanctions décrite au par. 4(5) et à l'art. 65 l'indique également.

[42] Quoi qu'il en soit, puisque le Barreau a le pouvoir de créer un régime de PPP, elle a nécessairement le pouvoir d'en imposer l'application. Étant donné la portée de son libellé, la Loi doit être interprétée de telle sorte que « sont compris dans les pouvoirs conférés par la loi habilitante non seulement ceux qui y sont expressément énoncés, mais aussi, par déduction, tous ceux qui sont de fait nécessaires à la réalisation de l'objectif du régime législatif » : *ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140, par. 51. Ce principe est compatible avec la *Loi d'interprétation* qui prévoit que « [l]e pouvoir de prendre une mesure ou de la faire exécuter comporte les pouvoirs connexes qui sont nécessaires » : par. 32(1).

(2) Est-il raisonnable que les Règles exposent un avocat à une suspension parce qu'il ne s'est pas conformé au programme de PPP?

[43] Après avoir interprété la Loi, je me penche maintenant sur le caractère raisonnable des règles contestées. Monsieur Green a admis en Cour d'appel que le Barreau a le pouvoir d'adopter des règles pour établir un programme de PPP. Contrairement à sa position devant les juridictions d'instances inférieures, M. Green a aussi admis devant la Cour que le Barreau peut rendre le programme de PPP obligatoire. Il reste donc à déterminer si les règles contestées sont déraisonnables parce qu'elles permettent l'infliction d'une suspension à un avocat qui ne s'est pas conformé au programme de PPP obligatoire.

[44] À mon avis, la Loi confère clairement au Barreau le pouvoir de créer un programme de PPP

can be enforced by means of a suspension. Specifically, ss. 3, 4(5), 4(6), 43(c)(ii) and 65, as interpreted in relation to the Act's public interest purpose, provide statutory authority for the impugned rules. The overall purpose of the Act, the words used in it and the scheme of the Act show that the impugned rules are reasonable in light of the Law Society's statutory mandate.

[45] The establishment of mandatory standards such as those provided for in the impugned rules is compatible with the Law Society's purpose and duties as set out in s. 3 of the Act. I agree with the Court of Appeal that "[t]o set such a [mandatory] standard in order to maintain a practicing certificate which, in the benchers' view, serves to protect the public, is in keeping with the duties given to the Law Society under the Act" (para. 17 (emphasis deleted)).

[46] To ensure that those standards have an effect, the Law Society must establish consequences for those who fail to adhere to them. As a practical matter, an unenforced educational standard is not a standard at all, but is merely aspirational.

[47] A suspension is a reasonable way to ensure that lawyers comply with the CPD program's educational requirements. Its purpose relates to compliance, not to punishment or professional competence. Other consequences, such as fines, may not ensure that the Law Society's members comply with those requirements. An educational program that one can opt out of by paying a fine is not genuinely universal. I am mindful of the fact that in making these mandatory rules, the Law Society was responding to the reality that many lawyers in Manitoba had not complied with the CPD program when it was voluntary.

dont le non-respect peut entraîner une suspension. Plus particulièrement, l'art. 3, les par. 4(5) et 4(6), le sous-al. 43c)(ii) et l'art. 65, interprétés à la lumière de l'objectif d'intérêt public de la loi, confèrent le pouvoir d'adopter les règles contestées relatives au PPP. L'objectif général de la Loi, son libellé et son économie démontrent que les règles contestées sont raisonnables compte tenu du mandat que la loi confère au Barreau.

[45] La mise en œuvre de normes obligatoires comme celles établies par les règles contestées est conforme à l'objet et aux fonctions du Barreau énoncés à l'art. 3 de la Loi. Je souscris à l'opinion de la Cour d'appel, selon laquelle [TRADUCTION] « [L]e fait que le Barreau établisse une telle norme à laquelle les avocats doivent se conformer pour conserver leur certificat d'exercice lequel sert, de l'avis des conseillers, à protéger le public, s'inscrit dans les fonctions qui lui sont confiées par la Loi » : par. 17 (italiques omis).

[46] Pour que ces normes aient un effet, le Barreau doit établir des sanctions auxquelles s'exposent les avocats qui y contreviennent. D'un point de vue pratique, une norme de formation dont l'application n'est pas contrôlée n'est pas du tout une norme, elle n'est qu'un vœu pieux.

[47] La suspension est un moyen raisonnable par lequel le Barreau peut faire en sorte que les avocats respectent les exigences de PPP. Cette suspension se rapporte au manquement aux normes; il ne s'agit ni d'une punition ni d'une remise en question de la compétence professionnelle de l'avocat visé. J'estime par ailleurs que d'autres conséquences, comme une amende, ne seraient peut-être pas suffisantes pour faire en sorte que les membres du Barreau se conforment aux exigences en matière de formation puisqu'un programme duquel on peut se soustraire en payant une amende n'a pas véritablement d'application universelle. Pour conclure de la sorte, je tiens compte du fait qu'en adoptant ces règles obligatoires, le Barreau agissait en réaction à l'habitude de certains avocats de ne pas se conformer aux normes en matière de PPP lorsqu'elles n'avaient pas de caractère contraignant.

[48] To ensure consistency of legal service across the province, the possibility of a suspension effectively guarantees that even lawyers who are not interested in meeting the educational standards will comply. Mr. Green submits that, in his opinion, the CPD activities that were made available to him would not have been helpful to him in his practice. But it is not up to Mr. Green to decide whether CPD activities are valuable or adequate. The legislature has decided that the Law Society must impose educational standards on practising lawyers (s. 3(2)) and that it is for the Law Society to determine the nature of those standards.

[49] Mr. Green also argues that the impugned rules exposing a lawyer to a suspension are unreasonable because his “common law right” to practise law cannot be taken away absent clear legislative language. This argument is unpersuasive. The right to practise law is not a common law right or a property right, but a statutory right that depends on the principles set out in the Act and the rules made by the Law Society. As this Court has stated, “the Law Society has total control over who can practise law in the province, over the conditions or requirements placed upon those who practise and, perhaps most importantly, over the means of enforcing respect for those conditions or requirements”: *Pearlman*, at p. 886. The Law Society has not interfered with Mr. Green’s rights. It is merely doing what the statute requires it to do: regulate the education of lawyers in the public interest.

[50] In light of the relevant provisions of the Act and practical concerns related to enforcing educational standards, the provisions of the rules establishing a mandatory CPD program that permit the suspension of a lawyer as a consequence for contravening those rules are not unreasonable.

[48] Afin d’assurer l’uniformité des services juridiques à l’échelle de la province, la possibilité d’une suspension garantit de façon efficace que même les avocats qui n’ont aucune envie de respecter les normes en matière de formation s’y conformeront. À preuve, M. Green a soutenu que, à son avis, les activités de PPP qui lui étaient offertes ne lui auraient été d’aucune utilité dans le cadre de sa pratique. Or, ce n’est pas à M. Green de décider si le PPP est utile ou adéquat. Le législateur a décidé que le Barreau doit imposer des normes pour régir la formation de tous ceux qui exercent le droit (par. 3(2)), et qu’il appartient à ce dernier de déterminer la nature de ces normes.

[49] Monsieur Green soutient également que les règles contestées qui exposent un avocat à une suspension sont déraisonnables parce que son [TRADUCTION] « droit issu de la common law » d’exercer la profession d’avocat ne peut lui être enlevé en l’absence d’un texte législatif clair. Cet argument ne me convainc pas. Le droit d’exercer la profession d’avocat n’est ni issu de la common law ni un droit de propriété, mais plutôt un droit conféré par la loi qui est tributaire des principes énoncés dans la Loi et des Règles adoptées par le Barreau. Comme la Cour l’a déjà conclu, « la Société du Barreau a les pleins pouvoirs pour déterminer les personnes qui peuvent exercer le droit dans la province, les conditions ou exigences qui leur sont imposées et, ce qui est peut-être le plus important, les moyens de faire respecter ces conditions ou exigences » : *Pearlman*, p. 886. Le Barreau n’a pas porté atteinte aux droits de l’appelant. Il fait seulement ce que la loi exige qu’il fasse, soit réglementer la formation des avocats dans l’intérêt public.

[50] À la lumière des dispositions pertinentes de la Loi et des préoccupations pratiques relatives à l’application des normes de formation, les règles créant un programme de PPP obligatoire qui permettent la suspension d’un avocat en cas de manquement à celles-ci ne sont pas déraisonnables.

(3) Is It Reasonable for the Rules to Expose a Lawyer to a Suspension Without a Right to a Hearing or a Right of Appeal?

[51] Mr. Green also challenges the impugned rules from the standpoint of procedural fairness. He argues that the rules in question are invalid because they provide for the suspension of a member without a right to a hearing or a right of appeal. In my view, this challenge to the rules is inappropriate in the context of an application for declaratory relief. The common law duty of procedural fairness applies only to a specific decision made by the Law Society that affects a lawyer's interests. Given that Mr. Green has not applied for judicial review of the decision to suspend him, all he can do is allege that the impugned rules are not reasonable given the Law Society's authority under the Act.

[52] In light of the administrative nature of the suspension and the discretion the CEO has under the Rules when imposing a suspension, I conclude that the fact that the impugned rules do not provide for a right to a hearing or a right of appeal does not make them unreasonable.

(a) *Rules Are Not Exhaustive of Common Law Procedural Rights*

[53] The common law duty of procedural fairness does not reside in a set of enacted rules. As Brown and Evans explain, “delegated legislation that apparently permits a fundamental breach of the duty of fairness will not normally be found to be exhaustive of procedural rights”: *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (loose-leaf), at topic 7:1512. A statutory decision-maker can always provide for procedures in addition to those set out in a rule in order to ensure that the dictates of procedural fairness are met: see *Culligan v. Miller, J.* (1996), 178 N.B.R. (2d) 321 (Q.B.), at paras. 23-24; *Shewchuk-Dann v. Assn. of Social Workers (Alberta)* (1996), 38 Admin. L.R. (2d) 19 (C.A.); *Laferrrière v. Canada (Attorney General)*, 2015 FC 612, at paras. 13-14 (CanLII); *Irwin v. Alberta Veterinary Medical Association*, 2015 ABCA 396, 609 A.R. 299, at paras. 58 and 63. However, the common law duty of fairness “supplements existing statutory duties and fills the gap” where procedures are not provided for explicitly: G. Huscroft, “From

(3) Est-il raisonnable que les Règles prévoient la possibilité d'une suspension d'un avocat sans audience et sans droit d'appel?

[51] L'appelant met également en doute l'équité procédurale des règles contestées. En effet, il soutient que ces règles sont invalides parce qu'elles ne prévoient ni audience ni droit d'appel pour le membre avant sa suspension. À mon avis, cette contestation des règles n'est pas appropriée dans le contexte d'une demande de jugement déclaratoire. L'équité procédurale en common law ne s'applique que lorsque le Barreau prend une décision précise qui touche les intérêts d'une personne. Puisqu'il n'a pas sollicité le contrôle judiciaire de sa suspension, M. Green ne peut que faire valoir que les règles contestées sont déraisonnables compte tenu du pouvoir que la Loi confère au Barreau.

[52] Étant donné la nature administrative de la suspension et du pouvoir discrétionnaire conféré au directeur général par des règles lorsqu'il inflige une suspension, je conclus que les règles contestées ne sont pas déraisonnables pour le seul motif qu'elles ne prévoient ni audience ni droit d'appel.

a) *Les Règles n'englobent pas toutes les garanties procédurales prévues en common law*

[53] L'équité procédurale en common law ne réside pas dans un ensemble de règles adoptées. Comme l'expliquent Brown et Evans, la [TRADUCTION] « législation déléguée qui semble permettre une violation fondamentale de l'obligation d'équité ne sera normalement pas considérée comme englobant tous les droits procéduraux » : *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles), rubrique 7:1512. Un organisme décisionnel établi par la loi peut toujours prévoir des procédures s'ajoutant à celles énoncées dans une règle afin de s'assurer que les principes de l'équité procédurale sont respectés : voir *Culligan c. Miller, J.* (1996), 178 R.N.-B. (2^e) 321 (B.R.), par. 23-24; *Shewchuk-Dann c. Assn. of Social Workers (Alberta)* (1996), 38 Admin. L.R. (2d) 19 (C.A.); *Laferrrière c. Canada (Procureur général)*, 2015 CF 612, par. 13-14 (CanLII); *Irwin c. Alberta Veterinary Medical Association*, 2015 ABCA 396, 609 A.R. 299, par. 58 et 63. Toutefois, l'obligation d'équité issue de la common law [TRADUCTION]

Natural Justice to Fairness: Thresholds, Content, and the Role of Judicial Review”, in C. M. Flood and L. Sossin, eds., *Administrative Law in Context* (2nd ed. 2013), 147, at p. 152.

[54] Had Mr. Green challenged the Law Society’s decision to suspend him instead of simply challenging the impugned rules, this Court could have examined the specific procedure that the Law Society followed in making its decision. If the Law Society’s decision was made in a manner that was not procedurally fair, the decision would then have been quashed. But the duty of fairness is engaged only if the Law Society makes a decision that affects the “rights, privileges or interests of an individual” by, for example, imposing a suspension, not when it acts in a legislative capacity to make rules of general application in the public interest: *Dunsmuir*, at para. 79; see also *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653, at p. 669.

[55] In framing his challenge to the Rules in this way, Mr. Green wrongly assumes that the Law Society will not take its duty of procedural fairness seriously and provide for an appropriate procedure that is responsive to the particular facts and the reasonable expectations of the parties. The benchers can delegate authority to the CEO to provide for additional procedures if the circumstances of a particular case justify protections broader than those set out in the Rules. The Act authorizes the benchers to “take any action consistent with [the] Act that they consider necessary for the promotion, protection, interest or welfare of the society” and to delegate that authority to the CEO (ss. 4(2) and 12(2)).

[56] Moreover, whether a decision is procedurally fair must be determined on a case-by-case basis. This Court has long recognized that the requirements of the duty of fairness are “eminently variable and [that] its content is to be decided in the specific context of each case”: *Dunsmuir*, at para. 79, quoting *Knight*, at

« complète les obligations existantes imposées par la loi et comble les lacunes » lorsque les procédures ne sont pas expressément prévues : G. Huscroft, « From Natural Justice to Fairness : Thresholds, Content, and the Role of Judicial Review », dans C. M. Flood et L. Sossin, dir., *Administrative Law in Context* (2^e éd. 2013), 147, p. 152.

[54] Si l’appelant avait contesté la décision prise par le Barreau de le suspendre plutôt que contesté les règles de PPP, la Cour aurait pu examiner le processus précis que le Barreau a suivi pour prendre sa décision. Si le Barreau avait pris une décision qui n’était pas équitable sur le plan procédural, celle-ci aurait été annulée. Mais l’obligation d’équité ne s’applique que lorsque le Barreau prend une décision qui touche « les droits, les privilèges ou les biens d’une personne », comme lorsqu’elle inflige une suspension, et non lorsqu’il agit en qualité de législateur et qu’il adopte des règles d’application générale dans l’intérêt public : *Dunsmuir*, par. 79; voir également *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, p. 669.

[55] En circonscrivant sa contestation des Règles comme il l’a fait, M. Green présume, à tort, que le Barreau ne prend pas au sérieux ses obligations d’équité procédurale et qu’il ne prévoit pas de processus approprié adapté aux faits propres à l’affaire et aux attentes raisonnables des parties en cause. Les conseillers peuvent déléguer au directeur général le pouvoir de prévoir un processus supplémentaire si les circonstances dans une situation donnée justifient des protections qui s’ajoutent à celles prévues par les Règles. La Loi autorise les conseillers à, d’une part, « prendre les mesures qu’ils estiment nécessaires à son avancement, à sa protection, à ses intérêts ou à son bien-être, pour autant que ces mesures soient compatibles avec la présente loi » et à, d’autre part, déléguer ce pouvoir au directeur général : par. 4(2) et 12(2).

[56] De plus, l’évaluation du caractère équitable d’une décision sur le plan procédural doit se faire au cas par cas. La Cour reconnaît depuis longtemps que les exigences de l’obligation d’équité sont « éminemment variable[s] et [leur] contenu est tributaire du contexte particulier de chaque cas » : *Dunsmuir*,

p. 682, *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, at para. 21, and *Moreau-Bérubé v. New Brunswick (Judicial Council)*, 2002 SCC 11, [2002] 1 S.C.R. 249, at paras. 74-75; see also *Canada (Attorney General) v. Mavi*, 2011 SCC 30, [2011] 2 S.C.R. 504, at para. 42. Absent an application for judicial review, it would be unwise for this Court to express an opinion on what procedure the Law Society might follow in making such a decision.

[57] Although the Law Society's decision to suspend Mr. Green was not challenged, it shows why procedural fairness cannot be assessed in a factual vacuum. In his letter to Mr. Green, the CEO invited Mr. Green to correct any errors in his CPD report and wrote that the Law Society would "be happy to grant reasonable extensions" to enable him to complete the missing hours. However, the CEO has no such powers under the Rules. Rather, his power is limited to extending the time for members to report their CPD activities or file their annual reports (rr. 2-81.1(6) and 2-81.2(3)). The CEO was thus willing to adopt a more generous procedure in Mr. Green's case than the one provided for in the Rules by inviting Mr. Green to respond and by offering to consider a request for an extension.

- (b) *The Rules Imposing an Administrative Suspension Without a Right to a Hearing or a Right of Appeal Are Reasonable*

[58] Given that Mr. Green did not contest the Law Society's decision, his procedural arguments are merely another way to challenge the validity of the impugned rules. In my view, imposing an administrative suspension on members for failing to comply with the impugned rules without giving such members a right to a hearing or a right of appeal is not unreasonable in light of the Law Society's statutory powers — in fact, it is entirely consistent with the Law Society's duty to establish and enforce educational standards.

par. 79, citant *Knight*, p. 682, *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, par. 21, et *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, [2002] 1 R.C.S. 249, par. 74-75; voir également *Canada (Procureur général) c. Mavi*, 2011 CSC 30, [2011] 2 R.C.S. 504, par. 42. En l'absence de contrôle judiciaire, il serait malavisé que la Cour se prononce sur le processus que le Barreau pourrait suivre dans le cadre de la prise de décision concernant un avocat.

[57] Bien que la décision prise par le Barreau de suspendre M. Green n'ait pas été contestée, elle démontre pourquoi l'équité procédurale ne peut être évaluée en l'absence de fondement factuel. Dans sa lettre à M. Green, le directeur général l'a invité à corriger toute erreur dans son dossier d'heures rapportées de PPP et a écrit que le Barreau pourrait [TRADUCTION] « volontiers lui accorder une extension raisonnable » afin qu'il puisse effectuer les heures manquantes. Or, le directeur général n'a pas ce pouvoir en vertu des Règles. Il est seulement habilité à proroger le délai de déclaration des activités de PPP des membres ou le délai de dépôt de leur rapport annuel : par. 2-81.1(6) et 2-81.2(3) des Règles. Le directeur général était donc prêt à offrir à M. Green un processus prolongé par rapport à ce que les Règles prescrivent en l'invitant à répondre à la lettre et en envisageant cette prorogation.

- b) *Les règles imposant une suspension administrative sans audience et sans droit d'appel sont raisonnables*

[58] Puisque M. Green n'a pas contesté la décision du Barreau, ses arguments procéduraux ne sont autre chose qu'une autre façon d'attaquer la validité des règles de PPP. À mon avis, l'infliction d'une suspension administrative aux membres sans audience et sans droit d'appel en cas de manquement aux règles de PPP n'est pas déraisonnable compte tenu des pouvoirs que la Loi confère au Barreau — en fait, elle concorde parfaitement avec l'obligation du Barreau d'établir et de faire appliquer des normes de formation.

[59] It must be borne in mind that the suspension at issue in this case is not a disciplinary action. The educational standards in respect of CPD, as defined by the Rules, do not relate solely to the competence of lawyers. While they may improve the currency of a lawyer's knowledge, these standards also protect the public interest by enhancing the integrity and professional responsibility of lawyers, and by promoting public confidence in the profession (r. 2-81.1(1)). A reasonable member of the public would understand that a temporary suspension for failing to complete CPD hours is not akin to a more serious disciplinary suspension. A lawyer's competence in handling a case, to give one example, is not affected by a failure to comply with the CPD requirements.

[60] That is why a failure to comply with the impugned rules is not on its own a ground for a finding of misconduct or incompetence. This is evidenced by the Rules themselves — the CEO can refer a failure to comply with r. 2-81.1(8) (which requires members to complete one hour of CPD activities per month) to the Law Society's complaints investigation committee, but only if the member in question has been suspended under that rule more than once (r. 2-81.1(13)).

[61] Moreover, a suspension under the impugned rules is reported and recorded differently than other Law Society suspensions. The Law Society is not required in such a case to give the same notice of a suspension to the public and the profession as it must give where a suspension is imposed by the complaints investigation committee (r. 5-81(2)). Nor is a suspension under the impugned rules recorded in a lawyer's discipline record.

[62] The suspension of a lawyer for failing to complete the CPD requirements is administrative in nature. The impugned rules reasonably include no right to a hearing or right of appeal because lawyers are solely in control of complying with the rules in question at their leisure. Members report on their

[59] Il est important de réaliser que la suspension qui fait l'objet du présent litige ne constitue pas une mesure disciplinaire. Les normes de PPP, telles qu'elles sont définies par les Règles, ne concernent pas uniquement la compétence des avocats. Certes, elles peuvent contribuer à mettre à jour leurs connaissances, mais elles protègent également l'intérêt public en renforçant l'intégrité et la responsabilité professionnelle des avocats et en favorisant la confiance du public envers la profession : par. 2-81.1(1) des Règles. Un membre raisonnable du public comprend qu'une suspension temporaire pour défaut d'avoir complété les heures de PPP n'est pas de la même nature qu'une suspension disciplinaire plus sérieuse. La compétence d'un avocat dans le traitement d'un dossier, par exemple, n'est pas en cause s'il ne respecte pas les exigences de PPP.

[60] C'est pourquoi le simple défaut de respecter les règles contestées ne justifie pas une conclusion d'inconduite ou d'incompétence, comme en font foi les Règles elles-mêmes — le directeur général peut renvoyer le défaut d'observation du par. 2-81.1(8) des Règles (qui exige des membres qu'ils suivent une heure de PPP par mois) au comité d'enquête sur les plaintes du Barreau, mais seulement si un membre a été suspendu en application des Règles plus d'une fois : par. 2-81.1(13) des Règles.

[61] De plus, une ordonnance de suspension prononcée en application des règles contestées est publiée et archivée différemment des autres suspensions infligées par le Barreau. En effet, ce dernier n'est pas tenu de communiquer au public et aux membres de la profession le même avis de la suspension obligatoire en application des règles de PPP, que celui pour une suspension infligée par le comité d'enquête sur les plaintes : par. 5-81(2) des Règles. En outre, la suspension fondée sur les règles de PPP n'est pas inscrite au dossier disciplinaire de l'avocat.

[62] La suspension d'un avocat pour manquement aux exigences de PPP est de nature administrative. Il est raisonnable que les règles de PPP ne prévoient ni le droit à une audience ni un droit d'appel parce que les avocats sont les seuls responsables de se conformer aux règles, au moment qui leur convient.

own compliance with the impugned rules — no adjudication is needed in order to determine whether a member has failed to meet the requirements. A suspension under the impugned rules ends immediately when the member comes into compliance with them. There is no residual punishment or fine other than a reinstatement fee. Thus, this suspension is similar to the one that may be imposed on a member for failing to pay fees (s. 19(5), rr. 2-88 and 2-91) or failing to file an annual trust account report (r. 5-47(10)). In both cases, the Act and the Rules reasonably grant no right to a hearing or right of appeal because only the member can end the suspension by complying with the requirements.

[63] It must be remembered that Mr. Green has admitted his disinterest in complying with a mandatory CPD program. Thus, even if the Rules did provide for more extensive procedures before a suspension could be imposed, such additional procedures would not exempt a person in Mr. Green's position from the CPD program.

[64] Further, the rules permitting a suspension are not self-applying. In addition to a lawyer's common law procedural rights, the impugned rules expressly vest the CEO of the Law Society with discretion to ensure that the effect of the Rules in any given situation is not overly harsh. A suspension is not automatically imposed when a lawyer fails to complete the necessary hours. Rather, the CEO "may" send a letter to a member advising that he or she must comply with the CPD requirements. If a letter is sent, the lawyer has 60 days to comply with the Rules. The Rules also do not prevent the CEO from withdrawing a letter during this 60-day period if circumstances justify such a withdrawal.

[65] In this case, the CEO exercised his discretion: rather than sending a letter immediately upon learning of Mr. Green's non-compliance, he waited a full year after Mr. Green had first failed to comply with the requirements before sending the letter. In doing

Les membres déclarent eux même s'être conformés aux règles de PPP — aucune décision n'est nécessaire pour déterminer si le membre a fait défaut de respecter les exigences. La suspension fondée sur les règles de PPP se termine dès que le membre a satisfait à ces dernières. Il n'y a aucune peine ou amende, mis à part un droit de réinscription. En conséquence, cette suspension est semblable à celle qui peut être infligée à un membre qui fait défaut de payer les droits (par. 19(5), art. 2-88 et 2-91 des Règles) ou de produire un rapport annuel sur les comptes en fiducie (par. 5-47(10) des Règles). Dans les deux cas, il n'y a raisonnablement ni audience ni droit d'appel prévu dans la Loi et les Règles, puisque seul le membre peut mettre fin à la suspension en se conformant aux exigences.

[63] Il faut se rappeler que M. Green a admis n'avoir aucun intérêt à se conformer au programme de PPP obligatoire. Or, même si les Règles avaient prévu un processus plus élaboré préalable à l'infliction d'une suspension, ces procédures additionnelles ne dispenseraient pas une personne comme M. Green de se conformer au programme de PPP.

[64] En outre, les règles qui autorisent l'infliction d'une suspension ne s'appliquent pas automatiquement. En effet, en plus des garanties procédurales de common law dont jouit un avocat, les règles de PPP attribuent expressément au directeur général du Barreau le pouvoir discrétionnaire de s'assurer que les Règles ne soient pas trop sévères, quelle que soit la situation. Une suspension n'est pas infligée automatiquement lorsqu'un avocat n'a pas effectué toutes les heures de PPP requises. En effet, le directeur « peut » aviser par écrit un membre qu'il est tenu de se conformer aux exigences de PPP. Dans ce cas, l'avocat dispose de 60 jours pour se conformer aux Règles. Rien dans ces dernières n'empêche par ailleurs le directeur général de retirer sa lettre au cours de la période de 60 jours si les circonstances justifient un tel retrait.

[65] Dans le cas qui nous occupe, le directeur général a exercé son pouvoir discrétionnaire : plutôt que d'envoyer un avis écrit à M. Green dès qu'il a appris le défaut de ce dernier, il lui a envoyé l'avis une année complète après son premier manquement

so, the CEO effectively waived the application of the impugned rules to Mr. Green for the first year they were in force.

[66] Although the impugned rules could have included more extensive procedures, there is no magic formula for making rules with respect to CPD. The different provincial law societies have implemented CPD programs in different ways. This Court's role is not to rewrite the Rules so as to include every procedural protection imaginable, but to determine whether the impugned rules are reasonable in light of the Act. The approach set out by Lord Russell C.J. in *Kruse v. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91 (Div. Ct.), which McLachlin C.J. endorsed in *Catalyst Paper*, at para. 21, is applicable in the instant case:

... I do not mean to say that there may not be cases in which it would be the duty of the Court to condemn by-laws, made under such authority as these were made, as invalid because unreasonable. But unreasonable in what sense? If, for instance, they were found to be partial and unequal in their operation as between different classes; if they were manifestly unjust; if they disclosed bad faith; if they involved such oppressive or gratuitous interference with the rights of those subject to them as could find no justification in the minds of reasonable men, the Court might well say, "Parliament never intended to give authority to make such rules; they are unreasonable and *ultra vires*." But it is in this sense, and in this sense only, as I conceive, that the question of unreasonableness can properly be regarded. A by-law is not unreasonable merely because particular judges may think that it goes further than is prudent or necessary or convenient, or because it is not accompanied by a qualification or an exception which some judges may think ought to be there. [Emphasis added; pp. 99-100.]

[67] While it remains true that a rule is unreasonable if it involves "such oppressive or gratuitous interference with the rights of those subject to them as could find no justification in the minds of reasonable men", the rules at issue do not come close to this. A lawyer's failure to comply with the impugned educational rules, even after having been warned and given an opportunity to seek an extension, provides clear

aux exigences. Ce faisant, le directeur général a, dans les faits, levé les exigences de PPP applicables à M. Green pour la première année de leur application.

[66] Même si les règles contestées avaient pu inclure des procédures plus élaborées, il n'existe pas de formule magique pour l'adoption de règles de PPP. Chaque barreau provincial a mis en œuvre un programme de PPP de manière différente. Il n'appartient pas à la Cour de réécrire les Règles afin d'y inclure toutes les protections imaginables; son rôle est plutôt de déterminer si les règles contestées sont raisonnables compte tenu de la Loi. L'approche énoncée par Lord Russell dans *Kruse c. Johnson*, [1898] 2 B.R. 91 (Div. Ct.), et approuvée par la juge en chef McLachlin dans *Catalyst Paper*, par. 21, s'applique en l'espèce :

[TRADUCTION] ... je ne veux pas dire qu'il ne peut y avoir de cas où la Cour aurait le devoir d'invalider des règlements, pris en vertu du même pouvoir que ceux-ci l'ont été, en se fondant sur leur caractère déraisonnable. Mais déraisonnable en quel sens? On peut penser, par exemple, à des règlements partiels et d'application inégale pour des catégories distinctes, à des règlements manifestement injustes, à des règlements empreints de mauvaise foi, à des règlements entraînant une immixtion abusive ou gratuite dans les droits des personnes qui y sont assujetties, au point d'être injustifiables aux yeux d'hommes raisonnables; la Cour pourrait alors dire « le Parlement n'a jamais eu l'intention de donner le pouvoir de faire de telles règles; elles sont déraisonnables et *ultra vires*. » C'est en ce sens et uniquement en ce sens qu'il faut, à mon avis, considérer la question du caractère raisonnable. Un règlement n'est pas déraisonnable simplement parce que certains juges peuvent estimer qu'il va au-delà ce qui est prudent ou nécessaire ou commode, ou parce qu'il n'est pas assorti d'une réserve ou d'une exception qui devrait y figurer de l'avis de certains juges. [Je souligne; p. 99-100.]

[67] Même s'il reste vrai que la règle est déraisonnable si elle entraîne « une immixtion abusive ou gratuite dans les droits des personnes qui y sont assujetties, au point d'être injustifiable aux yeux d'hommes raisonnables », les règles en cause en l'espèce sont loin d'être de ce type. L'omission d'un avocat de se conformer aux règles contestées relatives à la formation, même après avoir été avisé et

justification for the Law Society to impose a temporary suspension. These rules are not “‘irrelevant’, ‘extraneous’ or ‘completely unrelated’ to the statutory purpose” of the Law Society in any way: *Katz*, at para. 28.

[68] Therefore, I cannot accept Mr. Green’s procedural arguments. Given the Law Society’s statutory mandate, it was entirely reasonable for it to make the impugned rules that vest its CEO with the discretion to impose an administrative suspension without a right to a hearing or a right of appeal.

VI. Disposition

[69] I would dismiss the appeal with costs throughout to The Law Society of Manitoba.

The reasons of *Abella* and *Côté JJ.* were delivered by

[70] *ABELLA J.* (dissenting) — The possible sanctions for a lawyer in Manitoba who is found guilty of professional misconduct or incompetence range from a reprimand or fine to a suspension or disbarment. On the other hand, if a lawyer fails to complete 12 mandatory hours of Continuing Professional Development activities in a calendar year, he or she is automatically suspended.

[71] I accept that The Law Society of Manitoba has the authority to require that its members take 12 hours of mandatory Continuing Professional Development courses. I also accept that the Law Society has, theoretically, the authority to suspend members who fail to comply with these requirements. But neither of these issues is at the heart of this case.

[72] The real issue is the reasonableness of the Law Society’s rule that members who do not comply with those requirements are *automatically* suspended. This, in my respectful view, is inconsistent

s’être vu offrir l’occasion de demander une prorogation de délai, justifie clairement que le Barreau inflige une suspension temporaire. Ces règles ne sont ni « “sans importance”, [ni] “non pertinent[es]” ou [. . .] “complètement étrang[ères]” à l’objet de la loi » relative au Barreau de quelque façon que ce soit : *Katz*, par. 28.

[68] En conséquence, je ne peux accepter les arguments procéduraux de M. Green. Eu égard au mandat législatif du Barreau, il était tout à fait raisonnable qu’il adopte les règles contestées de PPP conférant à son directeur général le pouvoir discrétionnaire d’infliger une suspension administrative sans audience et sans droit d’appel.

VI. Dispositif

[69] Je suis d’avis de rejeter le pourvoi, avec dépens devant toutes les cours en faveur de La Société du Barreau du Manitoba.

Version française des motifs des juges *Abella* et *Côté* rendus par

[70] *LA JUGE ABELLA* (dissidente) — Les sanctions dont est passible au Manitoba un avocat reconnu coupable d’une faute professionnelle ou d’incompétence vont de la réprimande ou de l’amende jusqu’à la suspension ou la radiation. Par ailleurs, un avocat qui omet de compléter les 12 heures de Perfectionnement Professionnel Permanent obligatoire au cours d’une année civile est automatiquement suspendu.

[71] Je reconnais que La Société du Barreau du Manitoba a le pouvoir d’obliger ses membres à suivre 12 heures de cours obligatoires de Perfectionnement Professionnel Permanent. Je reconnais également qu’elle a, en théorie, le pouvoir de suspendre les membres qui ne respectent pas les exigences applicables à cet égard. Mais ni l’une ni l’autre de ces questions ne sont au cœur du présent pourvoi.

[72] La véritable question concerne plutôt le caractère raisonnable de la règle de la Société du Barreau portant que les membres qui ne se conforment pas à ces exigences sont *automatiquement* suspendus.

with the Law Society's mandate to protect the public's confidence in the legal profession because it gratuitously — and therefore unreasonably — impairs public confidence in the lawyer.

Analysis

[73] A suspension is, in the panoply of a Law Society's disciplinary sanctions, one of the two most serious. The ultimate sanction is disbarment. When a lawyer is suspended, so is public confidence in him or her. That is why The Law Society of Manitoba takes such care in its investigation of complaints regarding professional misconduct or incompetence — it helps ensure that a suspension is imposed only after at least some minimal procedural protections have been provided, and then only after a range of lesser penalties has been considered.

[74] When a suspension is the result of such a process, the loss of public confidence is warranted. Where, however, a suspension is imposed automatically for the least serious disciplinary breach possible — failing to attend classes — the Law Society is in breach of its duty to protect the public from the needless erosion of trust in the professionalism of lawyers.

[75] Automatically imposing one of the most serious possible sanctions, brings automatic public opprobrium for the least serious professional misconduct possible. This squanders public trust for no justifiable reason. A sanction for failing to attend? Perhaps. But not a suspension in every case regardless of the reasons for non-compliance.

[76] Law Societies have rules and sanctions to maintain and enforce the professionalism of their members, but a Law Society cannot enact *any* rule. It can only enact rules that are consistent with the purposes, scope, and objectives of its enabling statute (Donald J. M. Brown and John M. Evans, with the

À mon humble avis, cette situation est incompatible avec le mandat qui a été confié à la Société du Barreau, à savoir protéger la confiance du public envers la profession juridique, parce qu'elle érode gratuitement — et donc déraisonnablement — la confiance du public envers les avocats.

Analyse

[73] Dans la panoplie des sanctions disciplinaires dont dispose la Société du Barreau, la suspension constitue l'une des deux plus sévères, la sanction ultime étant la radiation. Lorsqu'un avocat est suspendu, la confiance du public à son endroit l'est également. C'est la raison pour laquelle La Société du Barreau du Manitoba enquête avec autant de soin sur les plaintes concernant une faute professionnelle ou une allégation d'incompétence, veillant ainsi à n'imposer une suspension qu'après avoir accordé certaines garanties procédurales minimales, et après avoir envisagé des sanctions moins sévères.

[74] Lorsqu'une suspension est infligée au terme d'un tel processus, la perte de confiance du public en résultant est alors justifiée. Cependant, lorsqu'une suspension est imposée automatiquement à l'égard de l'infraction la moins grave qui soit — le défaut de suivre des activités de formation —, la Société du Barreau contrevient à son obligation de protéger la confiance du public envers le professionnalisme des avocats contre une érosion inutile.

[75] Infliger automatiquement une des sanctions les plus sévères qui soit entraîne automatiquement l'opprobre du public pour la faute professionnelle la moins grave qui existe. Une telle mesure dilapide la confiance du public sans aucune raison valable. Une sanction pour défaut d'assister à des activités de formation? Peut-être. Mais pas une suspension dans tous les cas, sans égard aux motifs de l'inobservation.

[76] Les barreaux ont adopté des règles et des sanctions pour maintenir le professionnalisme de leurs membres et faire respecter par ceux-ci leurs obligations à cet égard, mais ils ne peuvent pas adopter *n'importe quelle* règle. Ils ne peuvent adopter que des règles conformes à l'objet, au champ

assistance of David Fairlie, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (loose-leaf), at topic 15:3261).

[77] In *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, [2012] 1 S.C.R. 5, McLachlin C.J. explained that any such authority must be exercised “in a reasonable manner” (para. 15). This was echoed in *Katz Group Canada Inc. v. Ontario (Health and Long-Term Care)*, [2013] 3 S.C.R. 810, where this Court, at para. 24, citing *Waddell v. Governor in Council* (1983), 8 Admin. L.R. 266 (B.C.S.C.), at p. 292, confirmed that delegated legislation must be consistent with the purposes and objectives of its enabling legislation “read as a whole”.

[78] I accept that *Katz* suggests a deferential approach when reviewing impugned delegated legislation, but the list of adjectives set out in para. 28 does not represent an exhaustive template. As stated in *Catalyst Paper*, at para. 21, there are other grounds for finding delegated legislation to be unreasonable, such as those set out in *Kruse v. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91 (Div. Ct.), at p. 99, where Lord Russell said:

... I do not mean to say that there may not be cases in which it would be the duty of the Court to condemn by-laws, made under such authority as these were made, as invalid because unreasonable. . . . If, for instance, they were found to be partial and unequal in their operation as between different classes; if they were *manifestly unjust*. . . . [Emphasis added.]

The Court confirmed this in *Catalyst Paper* when it said, “[t]he fact that wide deference is owed . . . does not mean that [the delegate has] *carte blanche*” (para. 24). It is the mandate “as a whole” that governs the inquiry.

[79] That general mandate, as this Court said in *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, [2003] 1 S.C.R. 247, is to protect “the interests of the public” (para. 36). (See also *Law Society of British Columbia*

d’application et aux objectifs de leur loi habilitante (Donald J. M. Brown et John M. Evans, avec le concours de David Fairlie, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles), rubrique 15:3261).

[77] Dans *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, [2012] 1 R.C.S. 5, la juge en chef McLachlin a expliqué qu’un tel pouvoir doit être exercé « de manière raisonnable » (par. 15). Ce raisonnement a trouvé écho dans *Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, [2013] 3 R.C.S. 810, où la Cour, par. 24, citant *Waddell c. Governor in Council* (1983), 8 Admin. L.R. 266 (C.S. C.-B.), p. 292, a confirmé que la législation déléguée doit être conforme à l’objet de la loi habilitante « prise dans son ensemble ».

[78] Je reconnais que l’arrêt *Katz* suggère une approche empreinte de déférence lors de l’examen de la législation déléguée contestée, mais la liste d’objectifs énumérés au par. 28 n’est pas exhaustive. Comme l’énonce l’arrêt *Catalyst Paper*, par. 21, il existe en effet d’autres fondements pour conclure au caractère déraisonnable de la législation déléguée, tels ceux auxquels réfère l’arrêt *Kruse c. Johnson*, [1898] 2 Q.B. 91 (Div. Ct.), p. 99, où Lord Russell s’est exprimé comme suit :

[TRADUCTION] . . . je ne veux pas dire qu’il ne peut y avoir de cas où la Cour aurait le devoir d’invalider des règlements, pris en vertu du même pouvoir que ceux-ci l’ont été, en se fondant sur leur caractère déraisonnable. [. . .] On peut penser, par exemple, à des règlements partiels et d’application inégale pour des catégories distinctes, à des règlements *manifestement injustes*. . . [Je souligne.]

La Cour l’a confirmé dans *Catalyst Paper* lorsqu’elle a précisé que « [l]e fait qu’il faille faire preuve d’une grande retenue [. . .] ne signifie pas [que le délégué a] *carte blanche* » (para. 24). C’est le mandat « dans son ensemble » qui guide l’analyse.

[79] Ce mandat général, tel que l’a décrit la Cour dans *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247, consiste à protéger « [l]es intérêts du public » (para. 36). (Voir aussi *Law Society of British*

v. Mangat, [2001] 3 S.C.R. 113, at para. 41.) In Manitoba, the Law Society’s purpose is to “uphold and protect the public interest in the delivery of legal services with competence, integrity and independence”.² Those are the core values of a lawyer’s professionalism. Protecting the public interest necessarily involves not only ensuring that a lawyer delivers legal services in accordance with those core values, but also protecting the public’s *perception* in the professionalism of the delivery. The professional delivery must not only be done, it must be seen to be done.

[80] Law Societies therefore represent — and are dedicated to protecting — the core values of the profession. They also represent — and are dedicated to protecting — the public’s confidence that those values will guide the lawyers who serve them. While the primary goal of the Law Society is the protection of the public interest, it cannot do so without also protecting the ability of its members to practise law professionally. As Estey J. stated in *Canada (Attorney General) v. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 S.C.R. 307:

The public interest in a free society knows no area more sensitive than the independence, impartiality and availability to the general public of the members of the Bar and through those members, legal advice and services generally. [p. 336]

(See also Gavin MacKenzie, *Lawyers and Ethics: Professional Responsibility and Discipline* (5th ed. 2009), at p. 27-2.)

[81] A Law Society must, as a result, exercise its mandate in a way that not only protects the ability of lawyers to act professionally, but that also reinforces the public’s perception that lawyers are *behaving* professionally. The flip side is that a Law Society cannot enact rules which unreasonably undermine public confidence in lawyers.

² Section 3(1) of *The Legal Profession Act*, C.C.S.M., c. L107.

Columbia c. Mangat, [2001] 3 R.C.S. 113, par. 41.) Au Manitoba, la Société du Barreau a pour objet « de défendre et de protéger l’intérêt public relativement à la prestation de services juridiques d’une manière compétente, intègre et indépendante »². Il s’agit là des valeurs fondamentales du professionnalisme de l’avocat. La protection de l’intérêt public emporte non seulement l’obligation de veiller à ce que les avocats fournissent des services juridiques conformément à ces valeurs, mais également celle de protéger la *perception* de professionnalisme de ces services au sein du public. Les services doivent non seulement être fournis avec professionnalisme, ils doivent également être perçus comme étant fournis de la sorte.

[80] Par conséquent, les barreaux représentent — et protègent — les valeurs fondamentales de la profession juridique. Ils représentent — et protègent — aussi la confiance qu’a le public que ces valeurs guideront le travail des avocats qui les servent. Bien que l’objectif premier d’une société du barreau soit la protection de l’intérêt public, elle ne saurait réaliser cet objectif sans protéger également la capacité de ses membres à exercer le droit de manière professionnelle. Comme l’a affirmé le juge Estey dans *Canada (Procureur général) c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307 :

Du point de vue de l’intérêt public dans une société libre, il est des plus importants que les membres du barreau soient indépendants, impartiaux et accessibles et que le grand public ait, par leur intermédiaire, accès aux conseils et aux services juridiques en général. [p. 336]

(Voir aussi Gavin MacKenzie, *Lawyers and Ethics : Professional Responsibility and Discipline* (5^e éd. 2009), par. 27-2.)

[81] En conséquence, les barreaux doivent s’acquitter de leur mandat d’une manière qui non seulement protège la capacité des avocats d’agir de façon professionnelle, mais qui renforce aussi, au sein du public, la perception que les avocats *se comportent* de telle façon. Corollairement, cela signifie que les barreaux ne peuvent adopter des règles qui érodent de manière déraisonnable la confiance du public envers les avocats.

² Le paragraphe 3(1) de la *Loi sur la profession d’avocat*, C.P.L.M., c. L107.

[82] Yet that is exactly what happens when a lawyer in Manitoba does not comply with the 12 hour educational requirements.

[83] The Continuing Professional Development requirements, defined as “learning activities that protect the public interest by enhancing the *competence*, integrity and professional responsibility of lawyers”,³ were designed to enhance the competence of lawyers under s. 3(2)(a) of Manitoba’s *Legal Profession Act*, C.C.S.M., c. L107 (“Act”), which states:

3(2) In pursuing its purpose, the society must

(a) establish standards for the education, professional responsibility and *competence* of persons practising or seeking the right to practise law in Manitoba; . . .

[84] When the chief executive officer learns that a lawyer has not completed the required 12 hours, he sends a letter informing him or her that there are 60 days to complete them. The letter is sent automatically⁴ and without requesting or receiving representations from the defaulting lawyer. The failure to complete the requirements results in that lawyer being suspended from practising law.⁵

[85] The chief executive officer has only such powers as are given to him or her by or under the Act or the *Rules of the Law Society of Manitoba* (“Rules”).⁶ Other than granting more time to fulfill the Continuing Professional Development requirements, the chief executive officer has no discretion under rule 2-81.1(12) to do anything except automatically suspend the lawyer:

[82] Et pourtant, c’est exactement ce qui se produit lorsqu’un avocat au Manitoba ne se conforme pas aux exigences relatives à la période de 12 heures de formation obligatoire.

[83] Ces exigences, définies comme étant des « [a]ctivités de formation qui protègent le public en augmentant la *compétence*, l’intégrité et la responsabilité professionnelle des avocats »³, visent à accroître la compétence des avocats et ont été établies en application de l’al. 3(2)a) de la *Loi sur la profession d’avocat*, C.P.L.M., c. L107 (« Loi »), du Manitoba, lequel est rédigé ainsi :

3(2) Dans la poursuite de son objet, la Société :

a) établit des normes régissant la formation, la responsabilité professionnelle et la *compétence* des personnes qui exercent ou veulent exercer le droit dans la province;

[84] Lorsque le directeur général est informé qu’un avocat n’a pas complété la période de 12 heures de formation requise, il envoie à ce dernier une lettre l’informant qu’il dispose de 60 jours pour effectuer les heures manquantes. Cette lettre est envoyée automatiquement⁴, sans que des observations soient demandées ou acceptées de l’avocat en défaut. Le non-respect des exigences par cet avocat entraîne la suspension de son droit d’exercer sa profession⁵.

[85] Le directeur général ne possède que les pouvoirs que lui confèrent la Loi et les *Règles de la Société du Barreau du Manitoba* (« Règles »)⁶. Mis à part celui d’accorder plus de temps à l’avocat pour qu’il se conforme aux exigences relatives au Perfectionnement Professionnel Permanent, il ne dispose d’aucun pouvoir discrétionnaire l’habilitant à faire autre chose en vertu du par. 2-81.1(12) des Règles que suspendre automatiquement l’avocat :

³ Rule 2-81.1(1) of the *Rules of the Law Society of Manitoba*.

⁴ Affidavit of Joan Holmstrom, the Law Society’s Director of Education, sworn November 7, 2014, A.R., vol. II, at pp. 59-60.

⁵ Rule 2-81.1(12).

⁶ Section 12(2) of the Act: “The chief executive officer has the powers and duties given to him or her by or under this Act and the rules, and those assigned or delegated to him or her by the benchers, the president or the vice-president.”

³ Le paragraphe 2-81.1(1) des *Règles de la Société du Barreau du Manitoba*.

⁴ Affidavit of Joan Holmstrom, directrice de la formation de la Société du Barreau, fait sous serment le 7 novembre 2014, d.a., vol. II, p. 59-60.

⁵ Le paragraphe 2-81.1(12) des Règles.

⁶ Le paragraphe 12(2) de la Loi : « Le directeur général exerce les attributions qui lui sont conférées sous le régime de la présente loi et des règles et celles que lui assignent ou lui délèguent les conseillers, le président ou le vice-président. »

A member who fails to comply within 60 days is automatically suspended from practising law until such time as the requirements have been met and a reinstatement fee paid.

[86] There are no exceptions or exemptions available to any lawyer who, for health or personal reasons for example, is unable to comply with the requirements. At most, the chief executive officer has discretion to permit a “carry over” of hours in “exceptional circumstances”.⁷ He cannot waive or change them. That means, in reality, an automatic suspension regardless of whether there was a compelling reason for failing to comply. Not even the barest of procedural fairness is authorized, such as the ability to explain. And everyone, regardless of circumstances, is subjected to an identical sanction.

[87] The absence of discretion, procedural fairness, or remedial options is in stark contrast to other provisions in the Act or the Rules furthering the Law Society’s mandate under s. 3(2) of the Act to establish standards for the competence of lawyers. Unlike the automatic suspension which attaches to breaches of the 12 annual hours of “learning activities”, the following procedural protections apply to all other “competency” breaches: a lawyer who is being investigated is entitled to be notified of a complaint made against him or her;⁸ there is an opportunity for a written response;⁹ and the chief executive officer can informally resolve the complaint.¹⁰ The chief executive officer can also decide to take no further action, or can refer the matter to the Complaints Investigation Committee for further investigation.¹¹

⁷ Rules 2-81.1(9) and 2-81.1(6).

⁸ Rule 5-64(2).

⁹ Rule 5-64(3).

¹⁰ Rule 5-65(1).

¹¹ Rule 5-66.

L’avocat qui ne se conforme pas à ce paragraphe avant l’expiration du délai est automatiquement suspendu et ne peut exercer le droit avant de s’être conformé à ce paragraphe et d’avoir versé les droits de réinscription.

[86] Il n’existe aucune exception ou dispense que pourrait invoquer un avocat qui, pour des raisons personnelles ou de santé par exemple, serait incapable de se conformer aux exigences. Tout au plus, le directeur général peut, dans « des circonstances exceptionnelles »⁷, permettre le « report » à l’année suivante des heures non accomplies. Toutefois, il ne peut y renoncer ou en réduire le nombre. Concrètement, cela se traduit par une suspension automatique, peu importe que l’avocat ait eu une raison impérieuse de ne pas se conformer aux exigences. Aucune mesure d’équité procédurale, aussi minimale soit-elle, n’est accordée — par exemple la faculté de fournir des explications. Et tous les avocats, sans égard aux circonstances, sont assujettis à la même sanction.

[87] L’absence de pouvoir discrétionnaire, de mesures d’équité procédurale et de mesures réparatrices contraste nettement avec les mesures prévues par d’autres dispositions de la Loi ou des Règles qui tendent à la réalisation du mandat de la Société du Barreau énoncé au par. 3(2) de la Loi pour établir les normes de compétence pour les avocats. Contrairement à la suspension automatique qui s’applique en cas de manquement à l’obligation de compléter 12 heures par année d’« activités de formation », les garanties procédurales suivantes s’appliquent à tous les autres manquements liés à la « compétence » : l’avocat qui fait l’objet d’une enquête par suite d’une plainte reçoit un avis de la plainte formulée contre lui⁸; il peut présenter une réponse écrite⁹; et le directeur général peut tenter de régler la plainte à l’amiable¹⁰. Celui-ci peut également décider de ne prendre aucune autre mesure, ou encore renvoyer l’affaire au Comité d’enquête sur les plaintes pour enquête plus approfondie¹¹.

⁷ Les paragraphes 2-81.1(6) et (9) des Règles.

⁸ Le paragraphe 5-64(2) des Règles.

⁹ Le paragraphe 5-64(3) des Règles.

¹⁰ Le paragraphe 5-65(1) des Règles.

¹¹ L’article 5-66 des Règles.

[88] If the matter is before the Complaints Investigation Committee, a member can be invited to respond in writing to the substance of the complaint¹² or appear before the committee.¹³ The committee may decide to take no further action, or send a letter reminding the member of his or her obligations, or make recommendations to improve a member's practice, or issue a formal caution.¹⁴ The committee may also direct that a charge be laid against the member and refer the matter to the Discipline Committee,¹⁵ with a suspension imposed pending completion of the investigation and any disciplinary proceedings that may follow.¹⁶ If a decision is made to suspend a member at this stage, the member has the right to appeal the decision to a judge of the Court of Queen's Bench under s. 75(1) of the Act.

[89] If the competence-related matter is referred to the Discipline Committee, the member is entitled to be represented by counsel.¹⁷ The range of consequences for a lawyer found to be incompetent by the Discipline Committee, is found in s. 72(2) of the Act:

- (a) if the member is a lawyer, disbar the member and order his or her name to be struck off the rolls;
-
- (c) confirm, vary or impose restrictions on the member's practice *or suspend the member from practising law*, until the member satisfies the panel that he or she is competent to practise law;
- (d) order the member to pay a fine;
- (e) order the member to pay all or any part of the costs incurred by the society in connection with any investigation or proceedings relating to the matter in respect of which the member was found incompetent;
- (f) reprimand the member;

¹² Rule 5-72(1).

¹³ Rule 5-72(4).

¹⁴ Rule 5-74(1).

¹⁵ Section 68(b) of the Act.

¹⁶ Section 68(b)(i) of the Act.

¹⁷ Rule 5-96(2).

[88] Si le Comité d'enquête sur les plaintes est saisi de l'affaire, il peut inviter un membre à répondre par écrit aux faits allégués dans la plainte¹² ou à comparaître devant lui¹³. Le comité peut décider de ne prendre aucune autre mesure, d'envoyer une lettre au membre pour lui rappeler ses obligations, de recommander au membre des mesures visant à lui permettre d'améliorer sa pratique, ou de délivrer un avertissement formel¹⁴. Le comité peut également ordonner qu'une accusation soit déposée contre le membre et renvoyée au Comité de discipline¹⁵, et il peut suspendre le membre jusqu'à la fin de l'enquête et de toute procédure disciplinaire qui peut en résulter¹⁶. Le membre qui fait l'objet d'une suspension à cette étape peut interjeter appel de cette décision devant un juge de la Cour du Banc de la Reine en vertu du par. 75(1) de la Loi.

[89] Si une plainte liée à la compétence d'un membre est renvoyée devant le Comité de discipline, le membre a le droit d'être représenté par un avocat¹⁷. Le paragraphe 72(2) de la Loi prévoit l'éventail des conséquences dont est passible un avocat déclaré incompetent par le Comité de discipline :

- a) si le membre est avocat, le radier et ordonner que son nom soit rayé des tableaux de la Société;
-
- c) imposer au membre des restrictions relativement à l'exercice du droit ou confirmer ou modifier de telles restrictions *ou suspendre le membre*, jusqu'à ce que celui-ci le convainque qu'il a les compétences voulues pour exercer le droit;
- d) ordonner au membre de payer une amende;
- e) ordonner au membre de payer tout ou partie des frais engagés par la Société à l'occasion de toute enquête, procédure ou instance relative à l'affaire ayant donné lieu à la déclaration de culpabilité;
- f) réprimander le membre;

¹² Le paragraphe 5-72(1) des Règles.

¹³ Le paragraphe 5-72(4) des Règles.

¹⁴ Le paragraphe 5-74(1) des Règles.

¹⁵ L'alinéa 68b) de la Loi.

¹⁶ Le sous-alinéa 68b)(i) de la Loi.

¹⁷ Le paragraphe 5-96(2) des Règles.

(g) permit the member to resign his or her membership and order his or her name to be struck off the rolls;

(h) if the member is a director, officer or shareholder of a law corporation, revoke or suspend the corporation's permit, or impose conditions on the permit;

(i) order the member to take instruction or submit to examinations, or both, as the panel considers appropriate;

(j) rescind or vary any order made or action taken under this subsection;

(k) make any other order or take any other action the panel thinks is appropriate in the circumstances.

g) permettre au membre de démissionner et ordonner que son nom soit rayé des tableaux de la Société;

h) si le membre est administrateur, dirigeant ou actionnaire d'un cabinet d'avocats à responsabilité limitée, révoquer ou suspendre le permis du cabinet ou assortir ce permis de conditions;

i) ordonner au membre d'obtenir la formation et de se présenter aux examens qu'il estime indiqués ou de faire l'une de ces choses;

j) annuler ou modifier toute ordonnance rendue ou toute mesure prise en vertu du présent paragraphe;

k) rendre toute autre ordonnance ou prendre toute autre mesure qu'il estime indiquée dans les circonstances.

If a decision is made to punish a member for incompetence as set out in s. 72(2), including a suspension, the member is entitled to appeal to the Court of Appeal.¹⁸

Si le comité de discipline décide d'infliger à un membre, pour cause d'incompétence, une sanction prévue au par. 72(2), notamment une suspension, ce dernier a le droit d'interjeter appel de cette décision devant la Cour d'appel¹⁸.

[90] There is only one "competence" issue regulated by the Law Society that has *no* procedural protections, no range of remedies, and no discretionary leeway on the part of the chief executive officer: failure to comply with Continuing Professional Development requirements. It is as close to a victimless breach as it is possible to imagine, yet it is the only breach that attracts the automatic loss of the ability to practise law. It alone attracts automatic suspension, regardless of justificatory circumstances. This makes it arbitrary.

[90] Il n'y a qu'une seule question liée à la « compétence » des membres et régie par la Société du Barreau qui n'est assortie d'*aucune* garantie procédurale et d'aucun recours pour le membre, et d'aucune latitude en faveur du directeur général : le non-respect des exigences de Perfectionnement Professionnel Permanent. Bien qu'il soit difficile d'imaginer un manquement qui corresponde d'aussi près à un crime sans victimes, il est pourtant le seul qui entraîne automatiquement la perte de la capacité à exercer le droit. Lui seul entraîne une suspension automatique, sans égard à l'existence ou non de circonstances susceptibles de le justifier. Ces facteurs rendent la suspension arbitraire.

[91] It is worth contrasting this with the regulations, policies and by-laws of most other Canadian provinces and territories that have Continuing Professional Development related rules. All of these expressly offer discretion to their respective regulatory bodies to deal with breaches of Continuing Professional Development requirements where there is a reasonable and justifiable explanation of

[91] Il convient de comparer cette situation avec les règlements intérieurs et les politiques de la plupart des autres barreaux provinciaux et territoriaux du Canada qui disposent de règles en matière de Perfectionnement Professionnel Permanent. Toutes ces mesures permettent expressément à l'organisme de réglementation concerné d'exercer un pouvoir discrétionnaire à l'égard d'un manquement aux exigences

¹⁸ Section 76(1)(a)(i) of the Act.

¹⁸ Le sous-alinéa 76(1)a)(i) de la Loi.

why an exemption or a waiver would be required. These law societies explicitly grant their members the possibility of either exemptions or waivers from mandatory Continuing Professional Development requirements.

[92] In New Brunswick, an exemption can be requested and, if denied, a hearing can be sought.¹⁹ In Ontario, the Law Society can exempt a lawyer from mandatory Continuing Professional Development, or reduce the number of hours.²⁰ The Executive Director of Nova Scotia's Barristers' Society can waive the requirements if the waiver is "in the public interest".²¹ In British Columbia, if there are "special circumstances", a lawyer can apply to the Practice Standards Committee which can, in its discretion, order that the lawyer not be suspended.²² In Saskatchewan, an exemption can be granted by the Director of Education "in exceptional circumstances".²³ Quebec's regulations and policy with respect to exemptions specify which exceptional circumstances will allow a member to be "exempted", and which will not.²⁴ The list of permissible exemptions include parental leave; medical reasons, such as accidents; having to act as a caregiver; being in a disaster zone or a war zone and not being able to attend training activities. Non-permitted exemptions include a gradual return to work following a work stoppage for medical reasons; part-time work; a precarious financial situation; an intensive work period; being outside of Quebec for professional or personal reasons; not actively practicing the legal profession; not being obligated to contribute to the professional insurance; being unemployed; taking a year off; and holidays. In the

de Perfectionnement Professionnel Permanent lorsqu'une explication raisonnable justifie d'accorder une exemption ou une dispense. Ces barreaux offrent explicitement à leurs membres la possibilité d'être exempté ou dispensé des exigences de Perfectionnement Professionnel Permanent obligatoire.

[92] Au Nouveau-Brunswick, les membres peuvent demander une dispense et, si elle leur est refusée, ils peuvent demander d'être entendus par le comité.¹⁹ En Ontario, le Barreau du Haut-Canada peut dispenser un avocat des exigences de formation professionnelle continue obligatoire, ou réduire le nombre d'heures exigées.²⁰ Le directeur général du barreau de la Nouvelle-Écosse peut renoncer à l'application des exigences si une telle mesure est [TRADUCTION] « dans l'intérêt public ».²¹ En Colombie-Britannique, s'il existe des [TRADUCTION] « circonstances particulières », un avocat peut demander au comité sur les normes de pratique d'exercer son pouvoir discrétionnaire afin d'ordonner qu'il ne soit pas suspendu.²² En Saskatchewan, le directeur de la formation peut accorder une dispense dans des [TRADUCTION] « circonstances exceptionnelles ».²³ Au Québec, le règlement et les politiques relatives aux dispenses précisent les circonstances exceptionnelles qui permettent à un membre d'être « dispensé », et celles qui ne le permettent pas.²⁴ Les motifs de dispense admissibles comprennent notamment le congé parental; les motifs d'ordre médical, comme les accidents; le fait de devoir agir à titre d'aidant naturel; le fait de se trouver dans une zone sinistrée ou une zone de guerre et de ne pas être en mesure de participer à des séances de formation. Les motifs de dispense non admissibles comprennent le retour progressif

¹⁹ See the Law Society of New Brunswick's *Rules on Mandatory Continuing Professional Development*, ss. 7(1) to (3) and 8(1) and (2).

²⁰ See the Law Society of Upper Canada's *By-Law 6.1 — Continuing Professional Development*, s. 2(4).

²¹ See Nova Scotia Barristers' Society's *Regulations*, r. 8.3.9.

²² See British Columbia's *Law Society Rules 2015*, rr. 3-29(1) and (5) and 3-32.

²³ See the Law Society of Saskatchewan's *Continuing Professional Development Policy* (online), dealing with "exemptions" and sections 16, 18 and 19.

²⁴ See Barreau du Québec's *Règlement sur la formation continue obligatoire des avocats*, CQLR, c. B-1, r. 12, ss. 15 to 17, and *Guide sur les dispenses de l'obligation de formation continue* (online), at p. 10.

¹⁹ Voir les *Règles sur la formation professionnelle continue obligatoire* du Barreau du Nouveau-Brunswick, par. 7(1) à (3) et 8(1) et (2).

²⁰ Voir le *Règlement administratif n° 6.1 — Formation professionnelle continue* du Barreau du Haut-Canada, par. 2(4).

²¹ Voir les règlements du Barreau de la Nouvelle-Écosse, art. 8.3.9.

²² Voir les *Law Society Rules 2015* de la Colombie-Britannique, par. 3-29(1) et (5) et art. 3-32.

²³ Voir la *Continuing Professional Development Policy* du Barreau de la Saskatchewan qui porte sur les « dispenses » (en ligne) et les paragraphes 16, 18 et 19.

²⁴ Voir le *Règlement sur la formation continue obligatoire des avocats*, RLRQ, c. B-1, r. 12, art. 15 à 17 pris par le Barreau du Québec, et le *Guide sur les dispenses de l'obligation de formation continue* (en ligne), p. 10.

Yukon, the Chair of the Continuing Legal Education Committee “may order that . . . the member not be suspended”.²⁵

[93] No such discretion is available in Manitoba. This lack of discretion is, in my respectful view, fatal. It is also why judicial review of the chief executive officer’s decision is not available. The only remedy is to challenge the reasonableness of the Rule itself. The benchers may, at some point in the future, decide to change the Rule by giving the chief executive officer discretion, but at the moment, no such discretion has been delegated to him.

[94] The Law Society argued that the Continuing Professional Development-related suspension is administrative, not punitive, and therefore does not reflect incompetence. It does not provide comforting attenuation of the severity of the penalty to say it was not for “serious” incompetence or misconduct. A suspension is a suspension is a suspension. As Lord Denning noted in *Pett v. Greyhound Racing Assn., Ltd.*, [1968] 2 All E.R. 545 (C.A. Civ. Div.), a decision to suspend someone, or not renew a licence to practice a profession, “concerns his [or her] reputation and his [or her] livelihood” (p. 549). (See also *Joplin v. Chief Constable of the City of Vancouver* (1982), 144 D.L.R. (3d) 285 (B.C.S.C.), at pp. 298-99.) That is why Dickson J. in *Kane v. Board of Governors of the University of British Columbia*, [1980] 1 S.C.R. 1105, held that “[a] high standard of justice

suivant un arrêt de travail pour des raisons médicales; le travail à temps partiel; la précarité de la situation financière; une période de travail intensif; le fait d’être à l’extérieur du Québec pour des raisons professionnelles ou personnelles; le fait de ne pas pratiquer activement la profession juridique; le fait de ne pas être tenu de cotiser à l’assurance-responsabilité professionnelle; le fait d’être sans emploi; la prise d’une année sabbatique ou de vacances. Au Yukon, le président du comité de l’éducation juridique permanente « peut ordonner [. . .] que le membre ne soit pas suspendu »²⁵.

[93] Il n’existe aucun pouvoir discrétionnaire de ce genre au Manitoba. À mon avis, l’absence d’un tel pouvoir est fatale. C’est aussi pourquoi il n’est pas possible de demander un contrôle judiciaire de la décision du directeur général. Le seul recours est une contestation du caractère raisonnable de la règle en tant que telle. Les conseillers pourraient, éventuellement, décider de changer la Règle et d’accorder au directeur général ce pouvoir discrétionnaire, mais, pour le moment, aucun pouvoir de ce type ne lui a été délégué.

[94] La Société du Barreau a fait valoir que la suspension imposée en cas de non-respect de l’obligation de Perfectionnement Professionnel Permanent a un caractère administratif, et non punitif et que, en conséquence, elle ne reflète pas l’incompétence du membre visé par la sanction. Le fait de dire que cette sanction n’a pas été infligée pour faute professionnelle ou incompétence « grave » n’a pas pour effet d’en atténuer la sévérité et de reconforter l’intéressé. Une suspension est une suspension, est une suspension. Comme l’a souligné lord Denning dans *Pett c. Greyhound Racing Assn., Ltd.*, [1968] 2 All E.R. 545 (C.A. Div. Civ.), la décision de suspendre une personne ou de ne pas renouveler son permis d’exercer une profession [TRADUCTION] « affecte sa réputation et son gagne-pain » (p. 549). (Voir également *Joplin c. Chief Constable of the City of Vancouver* (1982),

²⁵ See the *Rules of the Law Society of Yukon*, r. 95.3(5).

²⁵ Voir les *Règles du Barreau du Yukon*, par. 95.3(5).

is required when the right to continue in one's profession or employment is at stake" (p. 1113).

[95] Public confidence in a lawyer's professionalism is inevitably undermined when it learns that a lawyer has been suspended. The reason for the suspension does not magically transform a punitive consequence into an administrative one. The economic costs of the suspension are manifest. So are the reputational ones, especially since the Rules require the chief executive officer to notify every member of the Law Society and each of the chief justices of the courts in Manitoba of the name of a member who is suspended.²⁶

[96] While enhancing lawyers' competence is essential, so is upholding the Law Society's responsibility to protect the ability of lawyers to practise their profession with the public's confidence, or, at least, not to attract its unwarranted loss. But a Rule that leads to an *automatic* suspension for failing to attend 12 annual hours of classes, is so far removed from ensuring the public's confidence in lawyers, that it is "manifestly unjust". It is, as a result, unreasonable (*Kruse*, at pp. 99-100).

[97] Because rule 2-81(12) unjustifiably undermines public confidence in a lawyer, it is inconsistent with the Law Society's duty to protect the public interest. It is undeniably in the public interest to sanction lawyers for breaches of professionalism; it is in no one's interest to sanction them arbitrarily.

144 D.L.R. (3d) 285 (C.S. C.-B.), p. 298-299.) C'est pourquoi, dans *Kane c. Conseil d'administration de l'Université de la Colombie-Britannique*, [1980] 1 R.C.S. 1105, le juge Dickson a conclu qu'« [u]ne justice de haute qualité est exigée lorsque le droit d'une personne d'exercer sa profession ou de garder son emploi est en jeu » (p. 1113).

[95] La confiance des membres du public envers le professionnalisme d'un avocat est inévitablement érodée lorsqu'ils apprennent que ce dernier a été suspendu. La raison de cette suspension ne transforme pas par magie une conséquence de nature punitive en conséquence de nature administrative. Les incidences financières de la suspension sont évidentes. Il en est de même des incidences sur la réputation, compte tenu particulièrement du fait que le directeur général doit, en vertu des Règles, aviser les membres de la Société du Barreau, ainsi que les juges en chef des tribunaux au Manitoba, du nom du membre qui a été suspendu²⁶.

[96] Bien qu'il soit essentiel de renforcer la compétence des avocats, il est tout aussi essentiel de soutenir la responsabilité qu'a la Société du Barreau de protéger la capacité des avocats de jouir de la confiance du public dans l'exercice de leur profession, ou, à tout le moins, de ne pas causer de manière injustifiée la perte de cette confiance. Or, une Règle qui entraîne la suspension *automatique* du permis d'exercice d'un avocat parce qu'il n'a pas suivi 12 heures de formation annuelle est si loin de garantir la confiance du public envers les avocats qu'elle est « manifestement injuste ». Elle est donc déraisonnable (*Kruse*, p. 99-100).

[97] Puisque le par. 2-81(12) des Règles érode de façon injustifiable la confiance du public envers les avocats touchés par son application, il est incompatible avec l'obligation de protection du public qui incombe à la Société du Barreau. Il est indéniablement dans l'intérêt du public que la Société du Barreau sanctionne les avocats coupables de manquements au professionnalisme; il n'est toutefois dans l'intérêt de personne de leur infliger arbitrairement une sanction.

²⁶ Rule 2-97.

²⁶ L'article 2-97 des Règles.

[98] I would allow the appeal and set aside the Rule.

Appeal dismissed with costs, ABELLA and CÔTÉ JJ. dissenting.

Solicitors for the appellant: Taylor McCaffrey, Winnipeg.

Solicitors for the respondent: Law Society of Manitoba, Winnipeg; Gowling WLG (Canada), Ottawa.

Solicitors for the intervener: McCarthy Tétrault, Toronto.

[98] J'accueillerais le pourvoi et j'infirmes la Règle.

Pourvoi rejeté avec dépens, les juges ABELLA et CÔTÉ sont dissidentes.

Procureurs de l'appelant : Taylor McCaffrey, Winnipeg.

Procureurs de l'intimée : Société du Barreau du Manitoba, Winnipeg; Gowling WLG (Canada), Ottawa.

Procureurs de l'intervenante : McCarthy Tétrault, Toronto.