



**ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DU MANITOBA
BUREAU DU COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE**

**RAPPORT DE
JEFFREY SCHNOOR, C.R.
COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE**

Concernant : Heather Stefanson	Ancienne députée de Tuxedo à l'Assemblée législative
Cliff Cullen	Ancien député de Spruce Woods à l'Assemblée législative
Jeff Wharton	Député de Rivière-Rouge-Nord à l'Assemblée législative
Derek Johnson	Député d'Entre-les-Lacs-Gimli à l'Assemblée législative

Le 21 mai 2025

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	3
I. Introduction	10
II. Contexte	11
(a) Demande de licence et Loi sur l'environnement	11
(b) La convention de transition	12
III. Les demandes d'enquête	14
IV. Processus d'enquête	23
(a) Avis d'enquête	23
(b) Portée de l'enquête	24
(c) Entretiens et divulgation de documents	24
a. Convention relative à l'accès aux documents	28
b. Confidentialité des délibérations du Cabinet	28
c. Secret professionnel de l'avocat	29
d. Documents d'entreprise	31
e. Réponses aux conclusions préliminaires	32
V. Faits et chronologie	32
(a) Période préélectorale : Événements antérieurs au 5 septembre 2023	34
(b) Du 5 septembre au 3 octobre 2023 : La période électorale	36
(c) Du 3 au 5 octobre 2023 : Activités postélectorales	40
Urgence et persistance de la volonté de délivrer une licence à Sio Silica	41
Le 4 octobre 2023 : Communications et pression constantes	43
Le 5 octobre 2023 : Le gouvernement sortant souhaite approuver la licence du projet pendant la période de transition	44
(d) Le 6 octobre : Deux réunions de l'équipe de transition	47
Le 6 octobre à 9 h 30	48
Le 6 octobre à 13 h	50
(e) « Avons-nous fait le nécessaire aujourd'hui? »	53
(f) La recherche d'autres moyens pour l'approbation de la licence	55
(g) La fonction publique mal à l'aise à l'idée de délivrer la licence du projet	56
(h) 10 octobre 2023 : Le nouveau gouvernement confirme son opposition	57

(i)	10 octobre 2023 : Échanges sur l’option de l’article 11.1	57
(j)	La greffière rencontre les ministres	60
(k)	11 octobre 2023 : Préparatifs pour l’utilisation de l’article 11.1	60
(l)	12 octobre 2023 : Tentative d’utilisation de l’article 11.1	62
(m)	Après le 12 octobre 2023.....	74
VI.	Questions et dispositions pertinentes de la Loi	74
VII.	Analyse	77
a.	Article 4.....	77
b.	Articles 2, 3 et 5	77
i.	Agir dans sa fonction officielle ou en sa qualité pour exercer une influence.....	77
	Derek Johnson	78
	Heather Stefanson, Cliff Cullen et Jeff Wharton	78
ii.	« Favoriser ses intérêts personnels ou ceux de sa famille »	79
iii.	« Favoriser les intérêts personnels d’une autre personne ».....	80
iv.	« Favoriser de façon indue ».....	81
c.	Observations écrites	88
i.	Heather Stefanson.....	88
ii.	Heather Stefanson – Observations complémentaires.....	92
iii.	Cliff Cullen	95
iv.	Jeff Wharton	98
VIII.	Recommandations quant aux peines.....	102
a.	Heather Stefanson.....	106
b.	Cliff Cullen	107
c.	Jeff Wharton	108
IX.	Conclusion	110

RÉSUMÉ

Le 3 octobre 2023, les Manitobains ont voté lors d'élections générales provinciales. Le gouvernement issu du Parti progressiste-conservateur du Manitoba (PC Manitoba) alors en place a été défait et un nouveau gouvernement issu du Nouveau Parti démocratique du Manitoba (NPD) a prêté serment le 18 octobre 2023. Les ministres du gouvernement défait sont restés en fonction entre ces deux dates (la « période de transition »).

Le présent rapport se penche sur des allégations selon lesquelles, pendant la période de transition, quatre ministres du gouvernement battu ont enfreint la Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des ministres (la « Loi ») en essayant d'approuver une demande de licence présentée par Sio Silica Corp. (« Sio Silica ») en vertu de la Loi sur l'environnement. Les demandes d'enquête ont été formulées par Mike Moyes, député de Riel à l'Assemblée législative.

Les quatre membres du Conseil exécutif sont Heather Stefanson, alors première ministre et députée de Tuxedo, Cliff Cullen, alors vice-premier ministre, ministre des Finances et député de Spruce Woods, Jeff Wharton, alors ministre du Développement économique, de l'Investissement et du Commerce et député de Rivière-Rouge-Nord et Derek Johnson, alors ministre de l'Agriculture et député d'Entre-les-Lacs–Gimli. Bien que le gouvernement du PC Manitoba ait été battu aux élections, M^{me} Stefanson, M. Wharton et M. Johnson ont été réélus à l'Assemblée législative. M. Cullen ne s'est pas représenté aux élections.

La Loi est entrée en vigueur le 4 octobre 2023. Elle s'applique à toutes les personnes ayant occupé un poste de ministre à partir de cette date, qu'elles aient occupé ou non un poste de député de l'Assemblée législative. La Loi s'applique donc à l'ensemble des quatre anciens ministres qui font l'objet du présent rapport.

M^{me} Stefanson a démissionné de son siège de députée de Tuxedo le 6 mai 2024. Conformément à la loi, M. Moyes a toutefois demandé que l'enquête se poursuive.

Les quatre demandes d'enquête s'appuient sur les mêmes faits et allégations. C'est pourquoi, pour éviter les répétitions, ils sont traités dans un seul rapport. Toutefois, des conclusions distinctes seront formulées pour chacune des quatre personnes mises en cause.

J'ai mené une enquête longue et approfondie. Dix-neuf personnes, y compris les ministres mis en cause, ont été interrogées sous serment, parfois à plusieurs reprises. Des centaines de pages de courriels, de notes de synthèse, de textos et de relevés d'appels téléphoniques ont été examinées.

À l'issue de l'enquête, j'ai fait les constatations suivantes :

- 1) Pendant la période de transition, le gouvernement PC sortant était tenu de respecter la convention de transition.

- 2) La convention de transition est un principe constitutionnel qui exige du gouvernement en fonction qu'il fasse preuve de retenue une fois qu'une élection a été déclenchée, jusqu'à ce que la volonté des électeurs soit connue et que le nouveau gouvernement ait prêté serment. En particulier, il convient de faire preuve de retenue sur les questions sujettes à controverse et lorsqu'une décision risque d'entraver de manière déraisonnable la liberté de décision du nouveau gouvernement. Le gouvernement en fonction doit continuer à s'occuper des affaires courantes et de l'administration quotidienne, mais il doit s'abstenir de toute décision, action ou dépense importante, sous réserve de quelques exceptions comme les situations d'urgence.
- 3) Les quatre parties intimées étaient présentes au cours d'une présentation au Conseil exécutif menée en août 2023 au sujet de la convention de transition. Elles ont confirmé au cours de l'entretien qu'elles comprenaient les exigences de celle-ci.
- 4) Sio Silica a présenté un projet d'exploitation de sable siliceux, connu sous le nom de projet d'extraction de sable de Vivian (le « projet ») en 2021. Ce projet exige une licence de catégorie 2 en vertu de la Loi sur l'environnement. Les licences de catégorie 2 sont délivrées par un membre de la fonction publique, la directrice de la Direction des autorisations environnementales (la « directrice ») au sein du ministère de l'Environnement et du Climat (le « Ministère »), tel qu'il était connu à l'époque. La décision de la directrice peut faire l'objet d'un recours auprès du ministre.
- 5) Ce projet très controversé a suscité une forte opposition. Comme le permet la Loi sur l'environnement, la demande de licence pour ce projet a été soumise à l'examen de la Commission de protection de l'environnement (la « Commission »). Celle-ci a remis son rapport le 22 juin 2023. La décision de délivrer ou non la licence du projet à Sio Silica revenait alors à la directrice.
- 6) La directrice n'a jamais approuvé la licence du projet, que ce soit au cours de la période de transition ou à un autre moment.
- 7) Il est apparu que la décision de délivrer ou non cette licence n'avait pas à être prise pendant la période de transition.
- 8) Avant les élections, des membres du gouvernement PC avaient manifesté leur intérêt pour la délivrance d'une licence pour ce projet et avaient demandé au Ministère de prendre des mesures qui permettraient à la directrice d'envisager l'approbation de la licence.
- 9) Immédiatement après les élections, les membres du gouvernement PC ont continué à s'intéresser à cette question. M. Cullen a pris l'initiative et est resté en contact avec le Ministère et les représentants de Sio Silica dans le but d'obtenir la délivrance de la licence

pour ce projet pendant la période de transition. M. Cullen était en contact régulier avec M^{me} Stefanson.

- 10) Le 5 octobre 2023, le sous-ministre du Ministère a informé M. Cullen qu'au vu de la convention de transition, le Ministère ne délivrerait pas de licence pour ce projet avant que le nouveau gouvernement NPD n'en soit informé. En apprenant cela, M. Cullen a informé Kathryn Gerrard, greffière du Conseil exécutif, que le gouvernement souhaitait que la licence soit délivrée avant l'assermentation du gouvernement NPD. Il a alors chargé M^{me} Gerrard de demander à l'équipe de transition du NPD si elle consentait à ce que le gouvernement sortant procède de la sorte.
- 11) M. Cullen a également demandé à M^{me} Gerrard d'étudier ses options dans le cas où la directrice ne délivrerait pas ou ne voudrait pas délivrer la licence du projet pendant la période de transition, ou dans le cas où le nouveau gouvernement NPD n'accepterait pas que la licence soit délivrée pendant la période de transition.
- 12) Pendant la période de transition, les représentants du nouveau gouvernement NPD rencontraient quotidiennement M^{me} Gerrard et d'autres cadres supérieurs afin de se tenir informés des questions en suspens et d'autres sujets liés à la transition. L'équipe de transition du NPD était dirigée par Mark Rosner, chef de cabinet du premier ministre désigné, Wab Kinew.
- 13) Le 6 octobre 2023, lors de la réunion matinale régulière de l'équipe de transition, M. Rosner a été informé de l'affaire Sio Silica. Les souvenirs des participants à cette réunion divergent fortement. Cependant, M. Rosner a eu l'impression que l'approbation de la licence du projet avançait, et qu'elle aurait peut-être même lieu dès ce jour-là. M. Rosner s'y est opposé, rappelant la convention de transition et l'importance de cette décision. En conséquence, M^{me} Gerrard a proposé une nouvelle réunion d'information l'après-midi même, ce que M. Rosner a accepté.
- 14) Le sous-ministre du Ministère et le sous-ministre de M. Wharton ont participé à la réunion d'information de l'après-midi. M. Rosner a déclaré qu'il transmettrait ces renseignements au futur premier ministre afin de confirmer la position du nouveau gouvernement NPD. Il a expliqué à M^{me} Gerrard que le gouvernement sortant ne devait pas délivrer cette licence au projet tant qu'il n'aurait pas pu parler à M. Kinew.
- 15) Après cette réunion, les deux sous-ministres estimaient que, bien qu'aucune orientation définitive n'ait encore été donnée, il était clair que le nouveau gouvernement NPD ne souhaitait pas que la licence soit délivrée pendant la période de transition. Le sous-ministre de M. Wharton lui a dit que le nouveau gouvernement NPD ne consentait pas à délivrer la licence du projet pendant la période de transition. M^{me} Gerrard a dit la même

chose à M. Cullen. Elle a également averti M. Cullen que le gouvernement PC sortant ne pouvait pas délivrer la licence du projet sans l'accord du NPD, en raison de la convention de transition.

- 16) En réponse à la demande de M. Cullen de trouver des « options », le Ministère a envoyé à M^{me} Gerrard, plus tard dans l'après-midi du 6 octobre, un courriel contenant des renseignements sur l'article 11.1 de la Loi sur l'environnement (le « courriel sur l'article 11.1 »). Cet article permet au ministre du Ministère d'examiner les licences de catégorie 2 à la place de la directrice et de prendre des décisions en la matière. Le courriel sur l'article 11.1 indique que cet article n'a jamais été utilisé auparavant.
- 17) Lors de la réunion suivante de l'équipe de transition, le 10 octobre 2023, soit le mardi matin après la longue fin de semaine de l'Action de grâces, M. Rosner a confirmé que le nouveau gouvernement NPD s'opposait à ce que le gouvernement PC sortant délivre la licence du projet pendant la période de transition. Peu après la fin de cette réunion, M^{me} Gerrard a communiqué l'information à M. Cullen.
- 18) Plus tard dans l'après-midi, en réponse à sa précédente demande d'options pour que le gouvernement sortant puisse délivrer la licence du projet, M^{me} Gerrard a transféré le courriel sur l'article 11.1 à M. Cullen. Peu après, M. Cullen a téléphoné à M^{me} Stefanson. Au cours de l'appel de 42 minutes qui a suivi, M. Cullen a dit à M^{me} Stefanson que le NPD s'opposait à la délivrance d'une licence pour le projet pendant la période de transition et lui a expliqué l'option de l'article 11.1. Il a ensuite convenu avec M^{me} Stefanson qu'il communiquerait à M. Wharton les renseignements relatifs à l'option de l'article 11.1. Ils l'ont fait dans l'intention que ce dernier agisse sur la base de ces renseignements.
- 19) Le 12 octobre 2023, M. Cullen a appelé M. Wharton et lui a dit que le nouveau gouvernement NPD s'opposait à la délivrance d'une licence pour le projet pendant la période de transition et lui a fourni des précisions sur le processus prévu à l'article 11.1.
- 20) M. Wharton a proposé de contacter Kevin Klein, alors ministre de l'Environnement et du Climat, pour lui demander d'approuver la licence du projet. Il avait déjà été question que la ministre suppléante désignée de M. Klein, Rochelle Squires, puisse donner son accord en cas de refus de M. Klein, et M. Wharton a également proposé de la contacter dans ce cas.
- 21) M. Wharton a d'abord appelé M. Klein puis M^{me} Squires. Il leur a dit qu'ils avaient le pouvoir d'approuver la licence du projet et leur a demandé de le faire. Les deux ont refusé.

Lus ensemble, les articles 2 et 3 de la Loi interdisent à tout député de prendre une décision ou de participer à la prise d'une décision lorsqu'il sait ou devrait raisonnablement savoir qu'il existe une possibilité de favoriser ses intérêts personnels, ceux de sa famille ou, de façon induue, les intérêts

personnels d'une autre personne. Il ne faut pas obligatoirement qu'un intérêt personnel soit favorisé, il suffit qu'il existe une possibilité que cela se produise.

L'article 5 de la Loi interdit à tout député d'utiliser ses fonctions pour chercher à influencer la décision d'une autre personne dans le but de favoriser ses intérêts personnels, ceux de sa famille ou, de façon indue, les intérêts personnels d'une autre personne. Cet article est enfreint, que la tentative d'influencer une décision soit couronnée de succès ou non.

Au cours de cette enquête, je n'ai trouvé aucune preuve que les personnes mises en cause essayaient d'obtenir ou ont obtenu un avantage financier pour elles-mêmes ou pour des membres de leur famille. En d'autres termes, aucune des personnes mises en cause n'a cherché à favoriser ses intérêts personnels ou ceux des membres de sa famille ou n'a eu l'occasion de le faire.

Toutefois, il est évident que les actes de M^{me} Stefanson, de M. Cullen et de M. Wharton, s'ils avaient abouti, auraient favorisé les intérêts personnels de l'entreprise Sio Silica : celle-ci aurait été en mesure de mettre en œuvre ses plans d'affaires. Ces ministres savaient clairement ou auraient dû raisonnablement savoir que leurs actions créaient la possibilité de favoriser les intérêts personnels de Sio Silica. Leurs tentatives d'influencer les décisions de M. Klein ou de M^{me} Squires auraient également servi les intérêts personnels de Sio Silica. Les faits démontrent clairement que M^{me} Stefanson, M. Cullen et M. Wharton, en leur qualité officielle, ont pris une décision et ont cherché à influencer la décision d'une autre personne, alors qu'ils savaient ou auraient dû savoir que cette décision favorisait les intérêts de Sio Silica, en contravention de la convention de transition.

Il importe de souligner que les actions des ministres ne constituent pas, en tant que telles, une infraction à la Loi. Il est courant que les députés de l'Assemblée législative, et en particulier les ministres, prennent des mesures qui favorisent les intérêts d'autres personnes. C'est précisément ce que nous attendons des députés et des gouvernements. Les députés sont élus pour prendre des décisions, et ces décisions favorisent inévitablement les intérêts de certaines personnes (et en désavantagent parfois d'autres). Toutefois, les membres ne doivent prendre aucune de ces mesures si elles sont susceptibles de favoriser les intérêts d'autrui de façon indue.

En tentant de faire délivrer la licence du projet pendant la période de transition sans le consentement du nouveau gouvernement NPD, M^{me} Stefanson, M. Cullen et M. Wharton ont enfreint la convention de transition et ont donc agi de façon indue. À ce titre, M^{me} Stefanson, M. Cullen et M. Wharton ont enfreint les articles 2, 3 et 5 de la Loi.

Bien que M. Johnson ait été clairement informé du projet de demander l'approbation de la licence du projet pendant la période de transition, j'ai estimé qu'il n'y avait pas suffisamment de preuves

pour démontrer qu'il avait participé aux actions indues. J'ai donc conclu qu'il n'avait pas enfreint la Loi.

La Loi stipule que, lorsque le commissaire à l'éthique est d'avis qu'un député a contrevenu à la Loi, il peut recommander les peines suivantes :

- qu'il soit réprimandé;
- qu'il se voie imposer une amende maximale de 50 000 \$;
- que son droit de siéger et de voter à l'Assemblée soit suspendu pendant une période donnée ou jusqu'à ce que soit remplie toute condition qu'impose le commissaire;
- que son siège soit déclaré vacant.

À mon avis, ces peines sont énumérées par ordre croissant de gravité. La contravention la moins grave doit être sanctionnée par une réprimande du député concerné. L'infraction la plus grave doit être sanctionnée par la vacance du siège du député concerné. J'estime également que je ne peux recommander qu'une seule des quatre peines pour chaque personne mise en cause.

Comme M^{me} Stefanson et M. Cullen ne sont plus députés de l'Assemblée législative, seules les deux premières peines peuvent être recommandées en ce qui concerne leur conduite. Les quatre peines sont applicables à M. Wharton.

Une infraction à la convention de transition est une affaire grave. C'est un affront au principe démocratique fondamental selon lequel un gouvernement doit avoir la confiance de l'Assemblée législative et du corps électoral au moment d'agir. La convention de transition est au cœur même de notre démocratie. La légitimité d'un gouvernement dépend du soutien de l'électorat qui s'exprime au moment des élections. Un gouvernement qui perd une élection a perdu la confiance du peuple et la légitimité de faire quoi que ce soit d'autre que de maintenir le statu quo jusqu'à ce que le nouveau gouvernement puisse entrer en fonction. Un gouvernement sortant qui choisit de prendre des décisions importantes, sauf dans les circonstances les plus exceptionnelles, commet un grave affront à l'encontre de nos institutions démocratiques et des électeurs.

Les efforts de M^{me} Stefanson, de M. Cullen et de M. Wharton pour faire approuver la licence du projet ont été déployés alors même qu'ils savaient que l'électorat avait rejeté l'ancien gouvernement et accordé sa confiance à un nouveau. Ces trois personnes connaissaient les exigences de la convention de transition et MM. Cullen et Wharton avaient été précisément avertis du fait que l'approbation de la licence du projet pendant la période de transition constituerait une violation de cette convention. Même animé des meilleures intentions, l'exercice du pouvoir dans une affaire très controversée et aux conséquences à long terme est indu au sens de la Loi et mérite une dénonciation ferme.

Au regard de mes recommandations relatives aux peines encourues, j'estime qu'en tant que chef de gouvernement, M^{me} Stefanson devrait assumer une plus grande responsabilité. M. Wharton a indiqué qu'il était prêt à s'excuser, ce que j'ai accepté comme une circonstance atténuante.

Je recommande donc que les peines suivantes soient imposées :

- M^{me} Stefanson – une amende d'un montant de 18 000 \$.
- M. Cullen – une amende d'un montant de 12 000 \$.
- M. Wharton – une amende d'un montant de 10 000 \$.

L'ultime décision revient à l'Assemblée législative. La Loi stipule qu'elle doit voter pour accepter ou rejeter mes recommandations. Elle ne peut toutefois pas enquêter davantage sur la question ni imposer une peine différente.

I. Introduction

1. Le 3 octobre 2023, les Manitobains ont voté lors d'élections générales provinciales. Le gouvernement issu du Parti progressiste-conservateur du Manitoba (PC Manitoba) alors en place a été défait et un nouveau gouvernement issu du Nouveau Parti démocratique du Manitoba (NPD) a prêté serment le 18 octobre 2023. Les ministres du gouvernement défait sont restés en fonction entre ces deux dates, à savoir la période de transition.

2. La Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des ministres¹ (la Loi) est entrée en vigueur le 4 octobre 2023. Elle s'applique à toutes les personnes ayant occupé un poste de ministre à partir de cette date, qu'elles aient occupé ou non un poste de député de l'Assemblée législative. La Loi s'applique donc à l'ensemble des quatre anciens ministres qui font l'objet du présent rapport.

3. Le présent rapport se penche sur des allégations selon lesquelles, pendant la période de transition, quatre ministres du gouvernement battu ont enfreint la Loi en essayant d'approuver une demande de licence présentée par Sio Silica Corporation (« Sio Silica ») en vertu de la Loi sur l'environnement.

4. Sio Silica a proposé d'extraire du sable siliceux (également appelé quartz) d'un important gisement situé dans le sud-est du Manitoba. Ce projet, connu sous le nom de projet d'extraction de sable de Vivian (le « projet »), s'est avéré très controversé. Je tiens à préciser d'emblée que ce rapport ne porte pas sur les mérites de ce projet. De même, ce rapport n'émet aucun jugement sur la conduite de Sio Silica et de ses dirigeants et administrateurs, ni sur la conduite de la fonction publique au moment d'examiner la demande de licence du projet en vertu de la Loi sur l'environnement. Le présent rapport n'aborde que les questions relevant de mon mandat, à savoir

¹ Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des ministres, c. C 171 de la C.P.L.M.

si, au cours de l'examen de la demande de Sio Silica, les quatre ministres du gouvernement sortant ont enfreint la Loi.

II. Contexte

5. Avant de présenter les demandes d'enquête, il est utile de donner quelques renseignements généraux sur la demande de licence et la Loi sur l'environnement. Je fournirai également une brève explication de la convention de transition puisqu'elle est au cœur des demandes d'enquête.

(a) Demande de licence et Loi sur l'environnement

6. Pour aller de l'avant, le projet avait besoin d'obtenir une licence en vertu de la Loi sur l'environnement. Cette loi définit trois catégories de licences, et le projet relevait de la catégorie 2. Les licences de catégorie 2 sont délivrées par une fonctionnaire, la directrice de la Direction des autorisations environnementales (la « directrice »). La Loi sur l'environnement prévoit qu'une décision de la directrice est susceptible d'appel auprès du ministre responsable de cette loi, à l'époque le ministre de l'Environnement et du Climat.

7. Comme le permet la Loi sur l'environnement, la demande de licence pour ce projet a été soumise à l'examen de la Commission de protection de l'environnement (la « Commission »). Celle-ci a remis son rapport le 22 juin 2023.

8. Après la présentation du rapport de la Commission, la décision de délivrer ou non la licence du projet à Sio Silica demeurait du ressort de la directrice de la Direction des autorisations environnementales. Toutefois, l'article 11.1 de la Loi sur l'environnement prévoit une procédure extraordinaire après l'examen d'une affaire par la Commission. Dans ce cas, le ministre a la possibilité de se substituer à la directrice et de prendre directement la décision de délivrer ou de ne pas délivrer une licence de catégorie 2. La décision du ministre est susceptible d'appel auprès du Conseil exécutif. On m'a indiqué que cette procédure n'avait jamais été utilisée.

9. Deux autres aspects du projet, sans rapport avec la demande de licence du projet, méritent d'être soulignés. Tout d'abord, la société allemande RCT Solutions GmbH (« RCT Solutions ») avait l'intention de construire au Manitoba une usine de fabrication de panneaux solaires utilisant la silice extraite par Sio Silica. Ensuite, dans le cadre du financement de son projet, Sio Silica avait l'intention d'entrer en bourse en fusionnant avec une autre société, Pyrophyte Acquisition Corp. (« Pyrophyte »). Le site Web de Pyrophyte décrit cette entreprise comme « une société de chèques en blanc [...], récemment constituée en tant qu'entité exemptée des îles Caïmans, dans le but de réaliser une fusion, un échange d'actions, une acquisition d'actifs, un rachat d'actions, une réorganisation ou toute autre forme de regroupement d'entreprises avec une ou plusieurs sociétés ou entités ».

(b) La convention de transition

10. La totalité du droit constitutionnel du Canada ne figure pas dans sa Constitution écrite. Certaines règles sont non écrites et sont connues sous le nom de conventions constitutionnelles. Elles sont contraignantes pour les gouvernements, mais ne sont pas appliquées par les tribunaux.

Par conventions constitutionnelles, nous entendons des règles contraignantes de comportement constitutionnel qui sont considérées comme obligatoires par ceux qui appliquent la constitution et à leur égard, mais qui ne sont ni appliquées par les tribunaux (bien que ces derniers puissent en reconnaître l'existence) ni par les présidents des Chambres du Parlement.² [traduction]

11. La convention de transition est une pratique constitutionnelle qui régit la conduite à tenir par les gouvernements pendant les élections et la période de transition entre deux gouvernements. Selon cette convention, une fois les élections convoquées, le gouvernement en fonction doit gouverner avec retenue jusqu'à l'assermentation du nouveau gouvernement. Le gouvernement sortant agit alors comme un gouvernement intérimaire dans l'attente que les

² G. Marshall et G. Moodie, *Some Problems of the Constitution*, page 29, dans A. Heard, *Canadian Constitutional Conventions : The Marriage of Law & Politics* (Oxford University Press Canada, 2014), page 5.

électeurs décident à qui ils accorderont leur confiance. La confiance des électeurs est essentielle à la légitimité d'un gouvernement.

12. En d'autres termes, la convention de transition permet au gouvernement en fonction de continuer à s'occuper des affaires courantes et de l'administration quotidienne afin de garantir la continuité des services publics essentiels. Toutefois, le gouvernement en fonction doit s'abstenir de toute décision, action ou dépense importante. Comme l'explique le Bureau du Conseil privé du gouvernement du Canada :

Ainsi, dans la mesure du possible et en ce qui concerne les politiques, les dépenses et les nominations, le gouvernement doit se limiter, à la suite de la dissolution du Parlement, à prendre des décisions :

- a. qui sont de nature courante;
- b. qui ne suscitent pas la controverse;
- c. qui sont urgentes et dans l'intérêt public;
- d. qui peuvent être annulées par un nouveau gouvernement sans entraîner des dépenses ou des perturbations indues; ou
- e. qui ont reçu l'agrément de l'opposition (dans les cas où la consultation est de mise)³.

13. La convention de transition était en vigueur au Manitoba depuis le déclenchement des élections générales provinciales le 5 septembre 2023 jusqu'à l'assermentation du nouveau gouvernement le 18 octobre 2023.

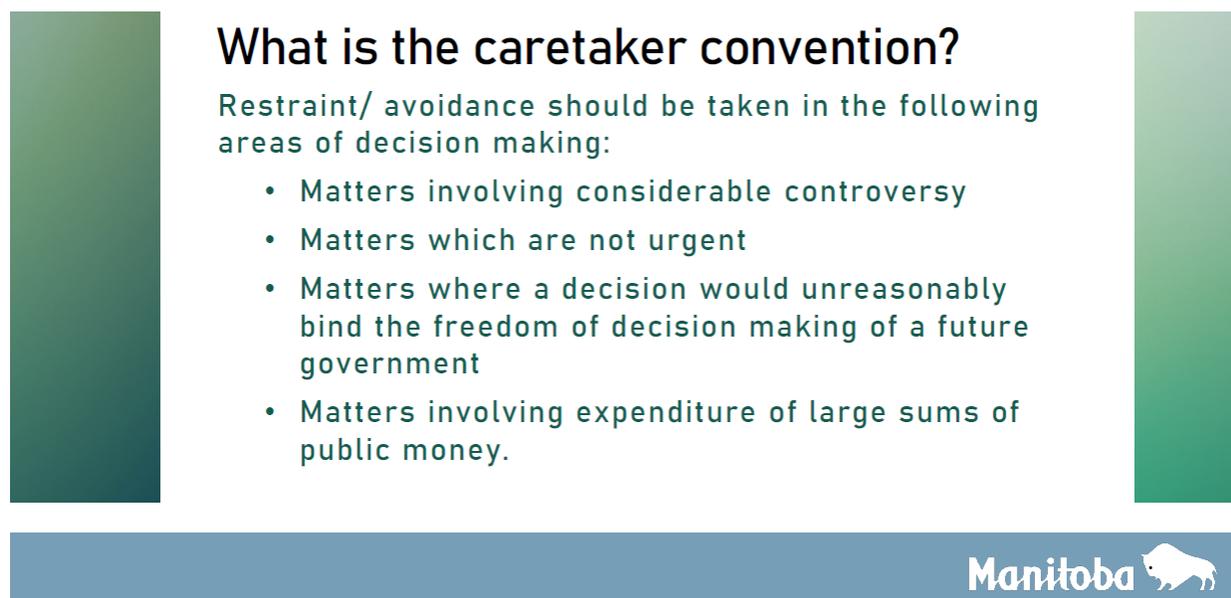
14. Pendant cette période, la convention de transition était bien connue au sein du gouvernement du Manitoba.

15. En prévision de l'élection, le Bureau du greffier du Conseil exécutif a préparé une présentation PowerPoint expliquant la convention de transition. Cette présentation a été proposée par le Bureau du greffier à l'ensemble des sous-ministres le 17 mars 2023, au personnel ministériel le 31 juillet 2023 et au Conseil exécutif le 23 août 2023. Le greffe a rappelé à tous les

³ [Lignes directrices régissant la conduite des ministres, ministres d'état, membres du personnel exonéré et fonctionnaires en période électorale – Canada.ca](#) (Gouvernement du Canada, Bureau du Conseil privé, août 2021).

ministres qu'il leur incombait d'examiner la présentation et d'en comprendre les exigences. La présentation a été téléchargée sur la plateforme d'échange de documents du Conseil exécutif.

16. La diapositive suivante (en anglais seulement) tirée de la présentation explique les limites des actions du gouvernement pendant la période de transition :



What is the caretaker convention?

Restraint/ avoidance should be taken in the following areas of decision making:

- Matters involving considerable controversy
- Matters which are not urgent
- Matters where a decision would unreasonably bind the freedom of decision making of a future government
- Matters involving expenditure of large sums of public money.

Manitoba 

17. La convention de transition sera analysée plus précisément dans la section Analyse du présent rapport.

III. Les demandes d'enquête

18. Après cette mise en contexte, j'en viens à présent aux demandes d'enquête à l'origine de ce rapport.

19. La Loi prévoit à l'article 44(1) qu'un député de l'Assemblée législative peut demander au commissaire à l'éthique d'enquêter sur une infraction présumée à la Loi commise par un autre député :

Avis du commissaire à la demande d'un député

44(1) Le député qui a des motifs raisonnables de croire qu'un autre député a contrevenu à la présente loi peut demander au commissaire d'émettre un avis sur la question.

20. Le 12 janvier 2024, j'ai reçu deux demandes d'enquête de la part de Mike Moyes, député de Riel à l'Assemblée législative (M. Moyes est à présent membre du Conseil exécutif).

21. Sa première demande portait sur le comportement de Heather Stefanson. M^{me} Stefanson était la députée de Tuxedo et, à l'époque, occupait le poste de première ministre du Manitoba. Je joins ici la demande dans son intégralité, ainsi que les notes de bas de page connexes :

La présente plainte vise Heather Stefanson, députée de Tuxedo et chef de l'opposition officielle. Elle concerne les tentatives de ses ministres d'utiliser leur position pour influencer une décision en instance du gouvernement du Manitoba concernant la délivrance d'une licence pour une mine de sable siliceux dans l'est de la province, ainsi que les allégations publiques de conflit d'intérêts formulées à son encontre par son ancienne collègue du Conseil exécutif.

Les élections au Manitoba ont eu lieu le 3 octobre 2023, après quoi la législation sur les conflits d'intérêts est entrée en vigueur. Bien que Rochelle Squires et Kevin Klein aient tous deux perdu les élections pour devenir députés dans les circonscriptions de Riel et de Kirkfield Park, respectivement, ils sont restés membres du Conseil exécutif entre le 3 et le 18 octobre. Jeff Wharton, ministre sortant du Développement économique, de l'Investissement et du Commerce, a quant à lui été reconduit dans ses fonctions de député. Heather Stefanson, première ministre sortante (puis chef de l'opposition officielle), a également été réélue députée de la circonscription de Tuxedo.

L'article 1(2)b stipule que la Loi s'applique toute personne qui occupe les fonctions de ministre dès qu'elle est nommée au Conseil exécutif et qu'elle s'applique vraisemblablement jusqu'à ce qu'elle ne soit plus membre du Conseil exécutif¹.

Les déclarations de Rochelle Squires et de Kevin Klein relatent toutes deux que Jeff Wharton leur a demandé de transmettre une directive ministérielle au ministère de l'Environnement et du Climat pour qu'il délivre une licence au promoteur d'une mine de sable dans l'est du Manitoba pendant la période comprise entre les élections et la prestation de serment du nouveau gouvernement, le 18 octobre. Tous deux ont déclaré publiquement avoir refusé cette demande. M^{me} Squires affirme que l'ancienne première ministre, Heather Stefanson, était au courant de ces demandes.

M^{me} Squires déclare que le 12 octobre, Jeff Wharton, ministre du Développement économique, de l'Investissement et du Commerce, l'a appelée pour lui faire part de sa demande. Elle écrit : « Il m'a demandé, en ma qualité de ministre suppléante de l'Environnement, d'approuver le projet de mine de sable de Sio Silica. Il m'a assuré que le projet pouvait recevoir le feu vert par l'intermédiaire d'un ordre de la directrice (ce qui signifie qu'une bureaucrate pourrait signer à ce stade sans que le projet soit soumis à

l'approbation du Conseil exécutif) et qu'il suffisait d'une directive ministérielle pour que la directrice puisse aller de l'avant. Il m'a ensuite dit qu'il s'agissait d'un projet d'une grande importance pour la première ministre (battue), mais qu'en raison d'un conflit, elle ne pouvait pas prendre elle-même cette directive. »

Elle poursuit ensuite : « Je savais que le ministre responsable, l'ancien député PC Kevin Klein, avait également refusé de donner son accord, et c'est pourquoi on m'a posé la question.² »

M^{me} Stefanson n'a pas agi pour empêcher qu'un ministre de son gouvernement ne demande de façon indue la violation de la convention de transition.

De plus, une ancienne collègue de M^{me} Stefanson affirme qu'elle était non seulement au courant de la demande indue de M. Wharton, mais que M^{me} Stefanson aurait elle-même fait cette demande si elle n'avait pas été en situation de conflit d'intérêts. Il s'agit d'une allégation sérieuse qui mérite une enquête.

Selon la Loi, un conflit d'intérêts survient lorsqu'un député exerce une fonction officielle qui lui permet de favoriser, de façon indue, les intérêts personnels d'une autre personne.

L'un des fondements de notre démocratie parlementaire et de notre vision d'un gouvernement responsable est que la convention de transition se déclenche à partir du moment où une élection a lieu et qu'un nouveau gouvernement prête serment.

Il s'agit d'une convention constitutionnelle qui a été reconnue par les tribunaux et par de nombreux experts et autorités de premier plan en matière d'histoire politique et constitutionnelle du Canada.

Le fondement de cette convention découle du fait qu'un gouvernement doit être responsable devant l'Assemblée. L'Assemblée étant dissoute pour les besoins d'une élection, le gouvernement sortant ne peut être tenu de rendre des comptes. Par conséquent, il ne devrait conduire que des affaires courantes n'étant pas sujettes à controverse pendant la période précédant la prestation de serment du nouveau gouvernement. Le Bureau du Conseil privé du gouvernement du Canada a publié des lignes directrices pour la mise en œuvre de la convention de transition et les met à la disposition du public depuis de nombreuses années.³

La convention de transition garantit que c'est bien la population du Manitoba qui, par son vote, a son mot à dire quant à savoir qui gouverne la Province. Nos représentants élus doivent donc lui rendre des comptes.

En d'autres termes, le fait de ne pas avoir pris de mesures pour empêcher les membres de son gouvernement d'enfreindre la convention de transition pendant la période du même nom constitue une grave infraction à la Loi. Enfreindre la convention de transition pour favoriser les intérêts d'une entreprise privée en lui délivrant une licence n'est pas conforme à l'objectif de la loi, est répréhensible et doit être considéré comme une infraction.

Je vous demande donc d'enquêter sur cette affaire avec toute l'urgence et tout le sérieux qu'elle requiert. Je vous demande également de garantir une véritable reddition de comptes ainsi que l'application de conséquences concrètes pour les infractions susmentionnées. Étant donné que la Loi est nouvelle, il importe de montrer à tous les Manitobains que les infractions intentionnelles et répétées à la Loi par des personnes

chargées des plus hautes responsabilités dans notre province entraînent des conséquences graves et sévères.

J'attends avec impatience votre réponse.

¹<https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/2021/c02321f.php>

²<https://www.winnipegfreepress.com/breakingnews/2023/12/28/gradual-then-sudden-corruption>

³<https://www.canada.ca/fr/conseil-prive/services/publications/lignes-directrices-regissant-conduite-ministres-etat-membres-personnel-exonere-fonctionnaires-periode-electorale.html>

22. M^{me} Stefanson a démissionné de son siège à l'Assemblée législative le 6 mai 2024. La Loi prévoit que le commissaire à l'éthique doit suspendre une enquête lorsqu'un député démissionne de son siège, mais qu'il doit la reprendre si le député qui a demandé l'enquête ou le député visé par l'enquête demande qu'elle soit reprise. Le 22 mai 2024, M. Moyes m'a demandé de reprendre mon enquête, ce que j'ai fait.

23. La deuxième demande de M. Moyes concerne Jeff Wharton, le député de Rivière-Rouge-Nord. À l'époque des faits, M. Wharton était ministre du Développement économique, de l'Investissement et du Commerce. La demande est similaire et je l'expose à nouveau dans son intégralité avec ses notes de bas de page :

La présente plainte vise Jeff Wharton, député de Rivière-Rouge-Nord. Elle concerne ses tentatives d'utiliser sa position pour influencer une décision en instance du gouvernement du Manitoba concernant la délivrance d'une licence pour une mine de sable siliceux dans l'est de la province.

Les élections au Manitoba ont eu lieu le 3 octobre 2023, après quoi la législation sur les conflits d'intérêts est entrée en vigueur. Bien que Rochelle Squires et Kevin Klein aient tous deux perdu les élections pour devenir députés dans les circonscriptions de Riel et de Kirkfield Park, respectivement, ils sont restés membres du Conseil exécutif entre le 3 et le 18 octobre. Jeff Wharton, ministre sortant du Développement économique, de l'Investissement et du Commerce, a quant à lui été reconduit dans ses fonctions de député.

L'article 1(2)b stipule que la Loi s'applique toute personne qui occupe les fonctions de ministre dès qu'elle est nommée au Conseil exécutif et qu'elle s'applique vraisemblablement jusqu'à ce qu'elle ne soit plus membre du Conseil exécutif.¹

Les déclarations de Rochelle Squires et de Kevin Klein relatent toutes deux que Jeff Wharton leur a demandé de transmettre une directive ministérielle au ministère de l'Environnement et du Climat pour qu'il délivre une licence au promoteur d'une mine de sable dans l'est du Manitoba pendant la période comprise entre les élections et la prestation de serment du nouveau gouvernement, le 18 octobre. Tous deux ont déclaré publiquement avoir refusé

cette demande. Rochelle Squires affirme que l'ancienne première ministre, Heather Stefanson, avait été mise au courant de ces demandes.

M^{me} Squires déclare que le 12 octobre, Jeff Wharton, ministre du Développement économique, de l'Investissement et du Commerce, l'a appelée pour lui faire part de sa demande. Elle écrit : « Il m'a demandé, en ma qualité de ministre suppléante de l'Environnement, d'approuver le projet de mine de sable de Sio Silica. Il m'a assuré que le projet pouvait recevoir le feu vert par l'intermédiaire d'un ordre de la directrice (ce qui signifie qu'une bureaucrate pourrait signer à ce stade sans que le projet soit soumis à l'approbation du Conseil exécutif) et qu'il suffisait d'une directive ministérielle pour que la directrice puisse aller de l'avant. Il m'a ensuite dit qu'il s'agissait d'un projet d'une grande importance pour la première ministre (battue), mais qu'en raison d'un conflit, elle ne pouvait pas prendre elle-même cette directive. »

Elle a déclaré par la suite : « Je savais que le ministre responsable, l'ancien député PC Kevin Klein, avait également refusé de donner son accord, et c'est pourquoi on m'a posé la question.² »

M. Klein a déclaré publiquement ce qui suit : « J'ai reçu une demande d'approbation du projet après les élections. J'ai refusé catégoriquement pour trois raisons. Tout d'abord, parce que nous avons perdu les élections et qu'il aurait été inapproprié d'approuver une telle chose au cours de la période de transition entre les deux gouvernements. Deuxièmement, j'avais de sérieuses préoccupations concernant ce projet [et] troisièmement, j'avais donné ma parole aux résidents que cette décision serait prise par des experts. Cela étant dit, j'ai été extrêmement déçu que cette proposition ait pu être formulée au cours de la période de transition.³ »

En vertu de la Loi, un conflit d'intérêts survient lorsqu'un député exerce une fonction officielle qui lui permet de favoriser, de façon indue, les intérêts personnels d'une autre personne. Il est évident que délivrer cette licence bénéficierait à un intérêt personnel.

L'un des fondements de notre démocratie parlementaire et de notre vision d'un gouvernement responsable est que la convention de transition se déclenche à partir du moment où une élection a lieu et qu'un nouveau gouvernement prête serment.

Il s'agit d'une convention constitutionnelle qui a été reconnue par les tribunaux et par de nombreux experts et autorités de premier plan en matière d'histoire politique et constitutionnelle du Canada.

Le fondement de cette convention découle du fait qu'un gouvernement doit être responsable devant l'Assemblée. L'Assemblée étant dissoute pour les besoins d'une élection, le gouvernement sortant ne peut être tenu de rendre des comptes. Par conséquent, il ne devrait conduire que des affaires courantes n'étant pas sujettes à controverse pendant la période précédant la prestation de serment du nouveau gouvernement. Le Bureau du Conseil privé du gouvernement du Canada a publié des lignes directrices pour la mise en œuvre de la convention de transition et les met à la disposition du public depuis de nombreuses années.⁴

La convention de transition garantit que c'est bien la population du Manitoba qui, par son vote, a son mot à dire quant à savoir qui gouverne la Province.

En d'autres termes, le fait de demander aux ministres de prendre une directive pour permettre la délivrance d'une licence constitue une violation de la convention de transition

pendant la période du même nom. Enfreindre la convention de transition pour favoriser les intérêts d'une entreprise privée en lui délivrant une licence n'est pas conforme à l'objectif de la loi, est répréhensible et doit être considéré comme une infraction.

Je vous demande donc d'enquêter sur cette affaire avec toute l'urgence et tout le sérieux qu'elle requiert. Je vous demande également de garantir une véritable reddition de comptes ainsi que l'application de conséquences concrètes pour les infractions susmentionnées. Étant donné que la Loi est nouvelle, il importe de montrer à tous les Manitobains que les infractions intentionnelles et répétées à la Loi par des personnes chargées des plus hautes responsabilités dans notre province entraînent des conséquences graves et sévères.

J'attends avec impatience votre réponse.

¹<https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/2021/c02321f.php>

²<https://www.winnipegfreepress.com/breakingnews/2023/12/28/gradual-then-sudden-corruption>

³<https://www.cbc.ca/news/canada/manitoba/sio-silica-kinew-pcs-approval-rush-manitoba-1.7069415>

⁴<https://www.canada.ca/fr/conseil-privé/services/publications/lignes-directrices-regissant-conduite-ministres-etat-membres-personnel-exonere-fonctionnaires-periode-electorale.html>

24. Le 28 mai 2024, M. Moyes a présenté deux autres demandes d'enquête. Les deux concernaient les faits allégués dans les demandes concernant M^{me} Stefanson et M. Wharton et ont été soulevées en raison d'un courriel dont avait pris connaissance M. Moyes après une demande déposée au titre de la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée. La première de ces demandes d'enquête concernait Cliff Cullen, l'ancien député de Spruce Woods (qui ne s'est pas représenté aux élections). À l'époque, il était également vice-premier ministre et ministre des Finances. Voici la demande en question :

La présente plainte vise Cliff Cullen, ancien ministre des Finances. Elle concerne une tentative de sa part d'utiliser sa position ministérielle pour influencer une décision en instance du gouvernement du Manitoba concernant la délivrance d'une licence pour une mine de sable siliceux dans l'est de la province pendant la période de transition, après l'élection du 3 octobre 2023, mais avant la prestation de serment du nouveau gouvernement le 18 octobre 2023.

De nouveaux renseignements obtenus dans le cadre d'une demande d'accès à l'information indiquent que, le 12 octobre 2023 ou aux alentours de cette date, l'ancien ministre Cullen a demandé des renseignements au ministère de l'Environnement et du Changement climatique concernant la procédure de délivrance d'une licence pour le projet de mine de sable siliceux. Plus précisément, les renseignements montrent que la greffière sortante du Conseil exécutif a écrit au sous-ministre de l'Environnement et du Changement climatique un courriel indiquant ce qui suit :

« Je crois savoir que le ministre des Finances, le ministre du Développement économique, de l'Investissement et du Commerce et le ministre de l'Agriculture

ont demandé ces renseignements. Pour respecter la responsabilité ministérielle, il est impératif que votre ministre transmette ces renseignements à ces autres ministres.

Je tiens à réitérer, comme je l'ai fait auprès de ces ministres, que nous sommes soumis à une convention de transition jusqu'à ce que le nouveau gouvernement soit assermenté. [Caviardé]. »

Ce courriel prouve que le ministre Cullen a agi de la même manière que l'ancien ministre du Développement économique, de l'Investissement et du Commerce, Jeff Wharton, et l'ancienne première ministre, Heather Stefanson, dans leur tentative de délivrer, de façon indue, une licence pour le projet d'extraction de sable siliceux alors que nous étions dans la période de transition.

Comme vous le savez, d'anciens ministres PC ont déclaré publiquement que le ministre Wharton et la première ministre Stefanson avaient tenté de faire pression sur d'autres ministres pour qu'ils délivrent une licence pour le projet d'extraction de sable pendant la période de transition. Ces nouveaux renseignements montrent que d'autres ministres, en particulier Cliff Cullen et Derek Johnson, cherchaient activement à obtenir les mêmes renseignements dans le même but : la délivrance d'une licence pour le projet d'extraction de sable pendant la période de transition.

En cherchant à obtenir ces renseignements, l'ancien ministre Cullen a enfreint l'article 4 de la Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des ministres et modifications connexes, qui stipule ce qui suit :

« Le député ne peut utiliser ni communiquer les renseignements obtenus en sa qualité de député et auxquels le public n'a pas accès dans le but de favoriser ses intérêts personnels, ceux de sa famille ou, de façon indue, les intérêts personnels d'une autre personne. »

Comme l'ancien ministre Wharton, l'ancien ministre Cullen a clairement cherché à obtenir ces renseignements pour servir les intérêts personnels des parties prenantes de Sio Silica en leur octroyant une licence, en violation de la Loi.

L'un des fondements de notre démocratie parlementaire et de notre vision d'un gouvernement responsable est que la convention de transition est active entre la conclusion d'une élection et l'assermentation d'un nouveau gouvernement. Cette convention constitutionnelle a été reconnue par les tribunaux et par de nombreux experts et autorités de premier plan en matière d'histoire politique et constitutionnelle du Canada.

Le fondement de cette convention découle du fait qu'un gouvernement doit être responsable devant l'Assemblée. L'Assemblée étant dissoute pour les besoins d'une élection, le gouvernement sortant ne peut être tenu de rendre des comptes. Par conséquent, il ne devrait conduire que des affaires courantes n'étant pas sujettes à controverse pendant la période précédant la prestation de serment du nouveau gouvernement. Le Bureau du Conseil privé du gouvernement du Canada a publié des lignes directrices pour la mise en œuvre de la convention de transition et les met à la disposition du public depuis de nombreuses années.

La convention de transition garantit que c'est bien la population du Manitoba qui, par son vote, a son mot à dire quant à savoir qui gouverne la Province.

En d'autres termes, le fait de chercher des renseignements en vue de déterminer comment un ministre pourrait prendre une directive pour délivrer une licence pour un projet d'extraction de sable représente une infraction à la convention de transition pendant la période du même nom. Enfreindre la convention de transition pour favoriser les intérêts d'une entreprise privée en lui délivrant une licence n'est pas conforme à l'objectif de la loi, est répréhensible et doit être considéré comme une infraction.

Bien que M. Cullen ne soit plus député, les renseignements obtenus sont nouveaux. Il était ministre de la Couronne et assujéti à la Loi au moment de la violation présumée et, à ce titre, il devrait être légitimement considéré comme assujéti aux dispositions de la Loi.

Je vous demande donc d'enquêter sur cette affaire avec toute l'urgence et tout le sérieux qu'elle requiert. Je vous demande également de garantir une véritable reddition de comptes ainsi que l'application de conséquences concrètes pour les infractions susmentionnées. Étant donné que la Loi est nouvelle, il importe de montrer à tous les Manitobains que les infractions intentionnelles et répétées à la Loi par des personnes chargées des plus hautes responsabilités dans notre province entraînent des conséquences graves et sévères.

¹<https://www.canada.ca/fr/conseil-prive/services/publications/lignes-directrices-regissant-conduite-ministres-etat-membres-personnel-exonere-fonctionnaires-periode-electorale.html>

25. La deuxième de ces demandes d'enquête concernait Derek Johnson, député d'Entre-les-Lacs–Gimli. À l'époque, il était ministre de l'Agriculture. Voici la demande en question :

La présente plainte vise Derek Johnson, ancien député d'Entre-les-Lacs–Gimli. Elle concerne une tentative de sa part d'utiliser sa position ministérielle pour influencer une décision en instance du gouvernement du Manitoba concernant la délivrance d'une licence pour une mine de sable siliceux dans l'est de la province pendant la période de transition, après l'élection du 3 octobre 2023, mais avant la prestation de serment du nouveau gouvernement le 18 octobre 2023.

De nouveaux renseignements obtenus dans le cadre d'une demande d'accès à l'information indiquent que, le 12 octobre 2023 ou aux alentours de cette date, l'ancien ministre Johnson a demandé des renseignements au ministère de l'Environnement et du Changement climatique concernant la procédure de délivrance d'une licence pour le projet de mine de sable siliceux. Plus précisément, les renseignements montrent que la greffière sortante du Conseil exécutif a écrit au sous-ministre de l'Environnement et du Changement climatique un courriel indiquant ce qui suit :

« Je crois savoir que le ministre des Finances, le ministre du Développement économique, de l'Investissement et du Commerce et le ministre de l'Agriculture ont demandé ces renseignements. Pour respecter la responsabilité ministérielle, il est impératif que votre ministre transmette ces renseignements à ces autres ministres.

Je tiens à réitérer, comme je l'ai fait auprès de ces ministres, que nous sommes soumis à une convention de transition jusqu'à ce que le nouveau gouvernement soit assermenté. [Caviardé]. »

Ce courriel prouve que le ministre Johnson a agi de la même manière que l'ancien ministre du Développement économique, de l'Investissement et du Commerce, Jeff Wharton, et l'ancienne première ministre, Heather Stefanson, dans leur tentative de délivrer, de façon induue, une licence pour le projet d'extraction de sable siliceux alors que nous étions dans la période de transition.

Comme vous le savez, d'anciens ministres PC ont déclaré publiquement que le ministre Wharton et la première ministre Stefanson avaient tenté de faire pression sur d'autres ministres pour qu'ils délivrent une licence pour le projet d'extraction de sable pendant la période de transition. Ces nouveaux renseignements montrent que d'autres ministres, en particulier Cliff Cullen et Derek Johnson, cherchaient activement à obtenir les mêmes renseignements dans le même but : la délivrance d'une licence pour le projet d'extraction de sable pendant la période de transition.

En cherchant à obtenir ces renseignements, l'ancien ministre Johnson a enfreint l'article 4 de la Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des ministres et modifications connexes, qui stipule ce qui suit :

« Le député ne peut utiliser ni communiquer les renseignements obtenus en sa qualité de député et auxquels le public n'a pas accès dans le but de favoriser ses intérêts personnels, ceux de sa famille ou, de façon induue, les intérêts personnels d'une autre personne. »

Comme le ministre Wharton, le ministre Johnson a clairement cherché à obtenir ces renseignements pour servir les intérêts personnels des parties prenantes de Sio Silica en leur octroyant une licence, en violation de la Loi.

L'un des fondements de notre démocratie parlementaire et de notre vision d'un gouvernement responsable est que la convention de transition est active entre la conclusion d'une élection et l'assermentation d'un nouveau gouvernement. Cette convention constitutionnelle a été reconnue par les tribunaux et par de nombreux experts et autorités de premier plan en matière d'histoire politique et constitutionnelle du Canada.

Le fondement de cette convention découle du fait qu'un gouvernement doit être responsable devant l'Assemblée. L'Assemblée étant dissoute pour les besoins d'une élection, le gouvernement sortant ne peut être tenu de rendre des comptes. Par conséquent, il ne devrait conduire que des affaires courantes n'étant pas sujettes à controverse pendant la période précédant la prestation de serment du nouveau gouvernement. Le Bureau du Conseil privé du gouvernement du Canada a publié des lignes directrices pour la mise en œuvre de la convention de transition et les met à la disposition du public depuis de nombreuses années¹. La convention de transition garantit que c'est bien la population du Manitoba qui, par son vote, a son mot à dire quant à savoir qui gouverne la Province.

En d'autres termes, le fait de chercher des renseignements en vue de déterminer comment un ministre pourrait prendre une directive pour délivrer une licence pour un projet d'extraction de sable représente une infraction à la convention de transition pendant la période du même nom. Enfreindre la convention de transition pour favoriser les intérêts d'une entreprise privée en lui délivrant une licence n'est pas conforme à l'objectif de la loi, est répréhensible et doit être considéré comme une infraction.

Je vous demande donc d'enquêter sur cette affaire avec toute l'urgence et tout le sérieux qu'elle requiert. Je vous demande également de garantir une véritable reddition de

comptes ainsi que l'application de conséquences concrètes pour les infractions susmentionnées. Étant donné que la Loi est nouvelle, il importe de montrer à tous les Manitobains que les infractions intentionnelles et répétées à la Loi par des personnes chargées des plus hautes responsabilités dans notre province entraînent des conséquences graves et sévères.

26. Les quatre demandes d'enquête s'appuient sur les mêmes faits et allégations. Par conséquent, pour éviter les répétitions, j'ai décidé de traiter les quatre demandes dans un seul et même rapport. Toutefois, à la fin de celui-ci, j'établirai des conclusions distinctes pour chacune des quatre parties intimées afin que l'Assemblée législative puisse les examiner individuellement.

IV. Processus d'enquête

27. Je tiens d'abord à souligner que mon bureau ne dispose pas de personnel d'enquête. Normalement, je mène les enquêtes et rédige moi-même les rapports à l'Assemblée législative. Toutefois, comme on le verra bientôt, cette enquête s'est avérée extraordinairement complexe. J'ai donc fait appel à une avocate extérieure, Sherri Walsh, pour m'assister. Elle-même a été assistée par deux autres membres de son cabinet, Sarah McEachern et Connor Jonsson. M^{me} Walsh est une avocate éminente qui possède une grande expérience dans la conduite d'investigations et d'enquête, et ses collègues ont également apporté des connaissances et une expertise considérables. Je tiens à exprimer ma sincère gratitude à mon équipe juridique pour l'aide et le soutien exceptionnels qu'elle m'a apportés.

(a) Avis d'enquête

28. La Loi exige que je transmette un avis d'enquête aux députés dont la conduite fait l'objet d'une enquête (les « parties intimées ») :

Avis d'enquête

46 Avant d'entreprendre son enquête, le commissaire donne un préavis raisonnable au député visé.

29. J'ai envoyé le préavis exigé à chacune des quatre parties intimées après avoir reçu les demandes de M. Moyes. Dans chaque cas, j'ai dit aux parties intimées que je les interrogerais sous serment et que, si elles le souhaitaient, elles pouvaient me fournir une réponse écrite aux allégations avant d'être interrogées, bien qu'elles n'aient aucune obligation de le faire. Leurs réponses seront examinées plus loin dans le présent rapport.

(b) Portée de l'enquête

30. Avant de l'interroger, chacune des parties intimées a été informée de la portée de mon enquête : sur la base des allégations soulevées dans la plainte déposée à leur encontre, j'ai indiqué que je me pencherais sur leur conduite en ce qui concerne la demande de licence émise par Sio Silica au titre de la Loi sur l'environnement, principalement pendant la période où la convention de transition était en vigueur, et que je formulerais des conclusions factuelles à l'issue de mon examen. Sur la base de ces conclusions, je déterminerai si ces personnes ont enfreint une ou plusieurs des dispositions figurant aux articles 2, 3, 4 et 5 de la Loi. En procédant à cette évaluation, je ne serai aucunement contraint par l'opinion exprimée dans les demandes d'enquête quant aux articles de la Loi qui auraient été enfreints.

31. Les articles 2, 3, 4 et 5 de la Loi sont présentés dans leur intégralité et analysés plus loin dans le présent rapport.

(c) Entretiens et divulgation de documents

32. L'article 47(2) de la Loi prévoit que le commissaire peut mener une enquête publique ou à huis clos. J'ai décidé que cette enquête serait menée à huis clos.

33. J'ai interrogé 19 personnes, dont les parties intimées, entre mars et novembre 2024. Certaines personnes ont été interrogées à plusieurs reprises. Tous les entretiens ont été menés en personne, à l'exception de deux d'entre eux qui ont été réalisés par visioconférence.

34. Chaque entretien s'est déroulé sous serment. Les témoins avaient le droit d'être accompagnés d'un conseiller juridique et certains ont choisi de procéder en présence d'un tel conseiller.

35. Bien que tous les témoins aient volontairement coopéré à ma demande de les rencontrer, certains ont demandé que je leur remette une citation à comparaître, une demande à laquelle j'ai répondu positivement. En tant que commissaire à l'éthique, conformément à l'article 47(1) de la Loi, je dispose des pouvoirs que la partie V de la Loi sur la preuve au Manitoba confère aux commissaires. Ces pouvoirs comprennent le pouvoir d'assigner des témoins pour exiger leur présence et leur témoignage et d'exiger la production de documents.

36. Voici une liste de toutes les personnes que j'ai interrogées.

Partie intimée	Poste occupé au moment des faits
Cliff Cullen	Député de Spruce Woods Ministre des Finances Vice-premier ministre
Derek Johnson	Député d'Entre-les-Lacs-Gimli Ministre de l'Agriculture
Heather Stefanson	Députée de Tuxedo Première ministre
Jeff Wharton	Député de Rivière-Rouge-Nord Ministre du Développement économique, de l'Investissement et du Commerce

Témoin	Poste occupé au moment des faits
Peter Fath	Directeur général, RCT Solutions GmbH
David Filmon	Membre du conseil d'administration de Sio Silica Corp.

Kathryn Gerrard	Greffière du Conseil exécutif et secrétaire du Cabinet
Kelvin Goertzen	Député de Steinbach Ministre de la Justice
Kevin Klein	Député de Kirkfield Park Ministre de l'Environnement et du Climat
Ryan Klos	Sous-ministre, ministère de l'Environnement et du Climat
Shannon Kohler	Sous-ministre adjointe, Division de la gérance de l'environnement, ministère de l'Environnement et du Climat
Melanie Maher	Adjointe spéciale de Rochelle Squires
Mark Rosner	Chef de cabinet du premier ministre désigné, Wab Kinew
Elliot Sims	Greffier adjoint du Conseil exécutif
Feisal Somji	Directeur général, Sio Silica Corp.
Rochelle Squires	Députée de Riel Ministre des Familles
Jerin Valel	Sous-ministre, ministère du Développement économique, de l'Investissement et du Commerce
Shandy Walls	Lobbyiste pour Sio Silica Corp.
Agnes Wittman	Directrice, Direction des autorisations environnementales, ministère de l'Environnement et du Climat

37. Pour la plupart, les témoins ont répondu à mes demandes d'entretien et se sont rendus disponibles pour me rencontrer en temps utile. Bien que les témoins se soient généralement

montrés coopératifs, l'organisation des entretiens s'est souvent avérée compliquée, ce qui a prolongé la durée de l'enquête.

38. On a demandé à chaque partie intimée et à chaque témoin de produire tous les documents pertinents en leur possession, y compris les courriels, les textos et les relevés d'appels téléphoniques. Beaucoup d'entre eux ont fait des efforts considérables pour me fournir des documents et des renseignements détaillés et je les remercie, ainsi que leurs conseillers juridiques, pour leur coopération.

39. J'ai également demandé au gouvernement du Manitoba, par l'intermédiaire de la greffière du Conseil exécutif et secrétaire du Cabinet, Sarah Thiele, de produire tous les documents pertinents en sa possession. Cette demande a également nécessité des efforts considérables, et je remercie M^{me} Thiele et Charlotte Price, alors sous-ministre adjointe à la coordination et aux opérations du Cabinet au Bureau du greffier du Conseil exécutif, pour le temps et les efforts qu'elles ont consacrés à y donner suite.

40. Lorsque l'enquête a été élargie en raison des demandes d'enquête additionnelles en mai 2024, j'ai renouvelé et élargi ma demande de documents à la greffière et à d'autres personnes.

41. Au final, mon équipe a reçu et examiné des centaines de pages de courriels, de notes d'information, de textos et de relevés téléphoniques.

42. Dans un souci d'équité, les parties intimées ont reçu, avant leur entretien, une copie des documents pertinents ou potentiellement pertinents dans le cadre de leur témoignage.

43. Au cours de l'entretien, des questions sur ces documents ont été posées aux parties intimées. Ces personnes ont également été informées des éléments de preuve les concernant ayant été fournis par les autres parties intimés ou témoins, afin de leur donner la possibilité d'y répondre.

44. Certains aspects du processus d'entretien et de recherche de documentation méritent d'être soulignés ici.

a. Convention relative à l'accès aux documents

45. Les documents que j'ai recherchés ont été créés par le précédent gouvernement de l'ancienne première ministre Stefanson. Par conséquent, ils étaient soumis à la convention relative à l'accès aux documents. Il s'agit d'une pratique acceptée (une convention) selon laquelle les documents confidentiels des gouvernements précédents sont protégés contre toute divulgation à un nouveau gouvernement sous réserve du consentement du gouvernement pour lequel les documents avaient été créés à l'origine.

46. En me fournissant ces documents, M^{me} Thiele a indiqué à juste titre qu'ils étaient assujettis à cette convention, tout en reconnaissant les pouvoirs d'enquête conférés au commissaire à l'éthique par la Loi. J'ai confirmé que je ferais preuve de discrétion dans le traitement des documents fournis par son bureau pour l'enquête.

b. Confidentialité des délibérations du Cabinet

47. Certains des documents et certains des témoignages que j'ai demandés étaient soumis à la confidentialité des délibérations du Cabinet. Cette convention protège les délibérations qui ont lieu au sein du Conseil exécutif et les documents préparés pour celui-ci. Comme le décrit la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Ontario (Procureur général) c. Ontario (Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée)* :

La confidentialité du Cabinet accorde à l'exécutif la latitude dont il a besoin pour gouverner de manière efficace et responsable sur le plan collectif [...]. Le secret du Cabinet est « essentiel au bon gouvernement » [...], car il favorise la transparence des délibérations, la solidarité ministérielle et l'efficacité du gouvernement en protégeant les délibérations du Cabinet⁴.

⁴ *Ontario (Procureur général) c. Ontario (Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée)*, 2024 CSC 4 (CanLII), paragr. 3.

48. Toutefois, la confidentialité des délibérations du Cabinet n'est pas absolue. Les extraits suivants issus d'une autre affaire de la Cour suprême du Canada, *Carey c. Ontario*, illustrent les facteurs qui doivent être pris en compte par un décideur dans cette situation :

[L]es documents du Cabinet doivent être divulgués au même titre que d'autres éléments de preuve, à moins que cela ne porte atteinte à l'intérêt public. [...] Les tribunaux doivent agir avec prudence en ordonnant leur production. [...]

À ces considérations, [...] on doit bien entendu ajouter l'importance qu'il y a à produire les documents dans l'intérêt de l'administration de la justice. À ce propos, des points tels que l'importance de la cause et la nécessité ou l'opportunité de produire les documents afin qu'elle puisse être plaidée d'une manière adéquate et équitable sont autant de facteurs à faire entrer en ligne de compte. (Page 670-671)

[...]

[S]i le pouvoir exécutif a agi de façon sévère ou abusive envers un particulier, il faut que cela émerge au grand jour. Le secret en matière gouvernementale a pour objet de favoriser la bonne marche du gouvernement et non pas de lui faciliter les abus. (Page 673)⁵

49. Sur la base de ce qui précède, j'ai conclu et informé tous les intimés et témoins qui étaient des ministres qu'ils étaient tenus de répondre à toutes les questions pertinentes, y compris celles qui révéleraient des éléments relevant de la confidentialité des délibérations du Cabinet. Je les ai informés que je protégerais ces éléments dont j'aurais connaissance, sauf dans la mesure où leur révélation serait nécessaire aux fins de cette enquête.

50. Toutes les parties intimées et les témoins qui étaient ministres ont accepté cette conclusion.

c. Secret professionnel de l'avocat

51. En réponse à ma demande de divulgation, le Bureau du greffier a expurgé certaines parties des documents qu'il m'avait transmis en invoquant le secret professionnel de l'avocat. On m'a indiqué que les documents contenaient des avis juridiques et que, compte tenu de l'importance

⁵ *Carey c. Ontario*, 1986 CanLII 7 (CSC), [1986] 2 RCS 637.

du principe du secret professionnel de l'avocat, le gouvernement du Manitoba n'avait pas pour politique de lever ce secret professionnel et qu'il n'était pas disposé à le faire dans le cas présent.

52. Pour m'aider, la greffière, M^{me} Thiele, a proposé de me rencontrer pour discuter en termes généraux du contexte dans lequel les avis juridiques expurgés avaient été demandés et fournis. Bien que j'aie apprécié cette offre et que j'aie rencontré M^{me} Thiele, j'ai finalement jugé que, dans l'intérêt de l'équité et de la rigueur de mon enquête, j'avais besoin de consulter les documents en question dans leur version non expurgée. Cela était d'autant plus vrai que l'un des documents pour lesquels le secret professionnel de l'avocat avait été invoqué avait servi de base aux plaintes déposées contre les intimés Cliff Cullen et Derek Johnson.

53. De mon point de vue, le gouvernement actuel n'était pas en mesure de lever le secret professionnel de l'avocat (puisque, en vertu de la convention relative à l'accès aux documents, il ne pouvait pas consulter ces documents). Par conséquent, j'ai estimé que Heather Stefanson, en tant qu'ancienne première ministre et chef de l'exécutif du gouvernement en place à l'époque où les documents avaient été créés, était habilitée à lever le secret professionnel de l'avocat se rattachant à ces documents. Je lui ai donc adressé une demande à cette fin par l'intermédiaire de son conseiller juridique.

54. M^{me} Stefanson a accédé à ma demande et m'a autorisé par écrit à lever le secret professionnel de l'avocat se rattachant aux documents concernés afin de me permettre, ainsi qu'à mon équipe juridique, de les consulter et de les utiliser dans leur version non expurgée. J'apprécie beaucoup sa coopération à cet égard.

55. J'ai transmis à M^{me} Thiele la demande de levée du secret professionnel de l'avocat rédigée par M^{me} Stefanson. Toutefois, M^{me} Thiele a estimé qu'un ancien membre du Conseil exécutif ne conservait aucune autorité juridique résiduelle lui permettant d'agir au nom de la Couronne. Elle a fait valoir que, dans ces circonstances, elle était habilitée, en tant que greffière du Conseil exécutif, à lever (ou à refuser de lever) le secret professionnel de l'avocat. Je n'étais pas d'accord. Néanmoins, M^{me} Thiele a décidé que la levée du secret professionnel de l'avocat était appropriée

dans les circonstances uniques et exceptionnelles de cette affaire. Ce faisant, elle a confirmé qu'elle levait le secret professionnel de l'avocat uniquement en ce qui concernait les documents demandés et dans le seul but de répondre à ma demande de garantir l'équité et la rigueur de mon enquête sur les plaintes.

56. Malgré notre désaccord sur cette question juridique, j'apprécie sa décision de me fournir les documents demandés dans leur version non expurgée.

d. Documents d'entreprise

57. Comme je l'ai fait avec tous les témoins, j'ai demandé à Sio Silica de produire tout document en sa possession, qu'il soit sous forme papier ou électronique, contenant, décrivant ou se rapportant à des communications ayant eu lieu entre le 5 septembre 2023 et le 18 octobre 2023 entre tout administrateur, dirigeant ou employé de Sio Silica ou de ses sociétés remplacées, et un certain nombre de personnes précises, y compris les parties intimées et certains membres de la fonction publique, en lien avec la demande de licence présentée par Sio Silica. L'entreprise Sio Silica s'est conformée à cette demande.

58. J'ai également demandé à recevoir tous les documents de Sio Silica, y compris les extraits pertinents de ses registres des procès-verbaux ou de ses documents d'entreprise qui identifient les actionnaires de la société. L'entreprise a pu me fournir une liste des actionnaires inscrits à deux moments précis : le 5 septembre 2023 et le 18 octobre 2023. Elle a également indiqué que, durant cette période, toute modification relevait de l'exercice normal, dans le cours normal des activités, d'une certaine catégorie d'actions généralement détenues par les administrateurs. L'entreprise a également noté qu'elle était seulement en mesure de produire une liste d'actionnaires inscrits directement. Lorsque les actions étaient détenues indirectement (p. ex. par une société de courtage pour le compte d'un client), l'entreprise n'était pas en mesure de déterminer la propriété effective. J'ai donc demandé directement à chacune des parties intimées si elle avait des liens financiers avec Sio Silica, RCT Solutions ou Pyrophyte.

e. Réponses aux conclusions préliminaires

59. La Loi prévoit au paragraphe 47(3) que les députés doivent avoir la possibilité de répondre à l'éventualité d'une conclusion défavorable de la part du commissaire à l'éthique :

Observations par le député visé

47(3) S'il est d'avis que son rapport pourrait nuire au député, le commissaire instruit ce dernier des détails et lui permet de faire des observations – écrites ou orales, au gré du commissaire – avant le rapport final.

60. Après mûre réflexion, j'ai conclu qu'il était probable que je rende des conclusions défavorables. En conséquence, j'ai écrit à M^{me} Stefanson, M. Cullen et M. Wharton le 21 février 2025 pour les inviter à présenter leurs observations, tant en ce qui concerne la possibilité qu'une infraction à la Loi leur soit reprochée qu'en ce qui concerne la sanction appropriée dans l'éventualité où une telle conclusion serait retenue. Ces lettres ont exposé mes conclusions préliminaires en détail afin qu'ils soient en mesure de répondre précisément. Une partie intimée a demandé une prolongation du délai pour présenter ses observations. Toutes les observations écrites ont été reçues au plus tard le 21 mars 2025.

61. J'ai décidé que je ne rendrais pas de conclusions défavorables à l'égard de M. Johnson, et je ne l'ai donc pas invité à présenter ses observations.

V. Faits et chronologie

62. Cette enquête a été déclenchée par les appels téléphoniques que M. Wharton a reconnu avoir passés à M. Klein et à M^{me} Squires pendant la période de transition, des appels au cours desquels il a cherché à faire approuver la licence du projet de Sio Silica.

63. Ces appels ont été le point culminant d'une série d'événements ayant commencé avant le déclenchement des élections générales du 5 septembre 2023. Dans la présente section, je vais présenter la chronologie complète de ces événements.

64. La chronologie est longue et parfois complexe, c'est pourquoi je la diviserai en plusieurs segments. Elle s'appuie sur les entretiens menés auprès des parties intimées et d'autres témoins, ainsi que sur les preuves documentaires que j'ai pu obtenir et examiner.

65. J'ai malheureusement constaté que les souvenirs de certaines des parties intimées et de certains témoins étaient parfois étonnamment flous. Dans de nombreux cas, leurs témoignages se sont avérés vagues, voire contradictoires.

66. Pour évaluer les témoignages des parties intimées et des témoins, j'ai tenu compte de leur crédibilité et de leur fiabilité. Comme l'a expliqué la Cour d'appel de l'Ontario :

Les preuves testimoniales peuvent soulever des questions sur le plan de la véracité et de l'exactitude. Dans le premier cas, on s'interroge sur la sincérité du témoin, c'est-à-dire sur sa volonté de dire ce qu'il estime être la vérité. Dans le second cas, on s'interroge sur l'exactitude de son témoignage. L'exactitude d'un témoignage dépend de la capacité du témoin d'observer les faits, de s'en souvenir et de les relater avec exactitude. Quand on parle de la sincérité d'un témoin, on parle de sa crédibilité, alors que lorsqu'on s'interroge sur l'exactitude de son témoignage, on s'intéresse à la fiabilité de ce dernier. De toute évidence, la personne dont le témoignage sur un point précis n'est pas crédible ne peut donner un témoignage fiable sur ce point. Toutefois, le témoignage d'un témoin qui est crédible, c'est-à-dire honnête, peut quand même être considéré comme non fiable⁶.

67. En gardant ces observations à l'esprit, en cas de divergence dans les preuves reçues, je ferai une conclusion de fait. En cas de contradiction entre les témoignages des personnes interrogées, je tirerai une conclusion quant à la version que je juge la plus crédible. Toutes les conclusions de fait seront formulées sur la base de la prépondérance des probabilités, c'est-à-dire sur la question de savoir s'il est plus probable qu'improbable qu'une chose soit vraie. Pour satisfaire au critère de la prépondérance des probabilités, les preuves doivent être suffisamment claires, convaincantes et pertinentes.

⁶ *R. c. Morrissey*, 1995 CanLII 3498 (ON CA).

(a) Période préélectorale : Événements antérieurs au 5 septembre 2023

68. La Commission de protection de l'environnement (la Commission) a publié son rapport sur la demande de licence de Sio Silica le 22 juin 2023. Celui-ci concluait que « des conditions importantes devraient être réunies pour que le projet puisse aller de l'avant ». Le rapport de la Commission poursuit en ces termes : « L'approche minière proposée par Sio Silica présente effectivement un certain mérite, à condition que les risques posés à la qualité de l'eau des aquifères touchés puissent être mieux définis et que la gestion de ces risques puisse être assurée de manière adéquate ». En conséquence, le rapport de la Commission recommandait qu'un certain nombre de conditions soient réunies avant de pouvoir approuver une licence pour ce projet.

69. Après la publication du rapport de la Commission, l'examen de la demande de licence du projet a suivi son cours normal au sein de la fonction publique. Un groupe interministériel d'experts, connu sous le nom de Comité consultatif technique, s'est penché sur les recommandations de la Commission et les consultations avec les communautés autochtones et d'autres organisations se sont poursuivies.

70. Tout au long de ce processus, le gouvernement a subi le lobbying de diverses parties en ce qui concerne le projet. Certains membres du public ont déployé des efforts concertés pour faire connaître leur opposition au projet. De la même manière, des représentants de Sio Silica ont pris contact avec des ministres afin de promouvoir leur projet. Les personnes représentant les intérêts de Sio Silica étaient Feisal Somji (directeur général), Brent Bullen (directeur de l'exploitation) et Laura Weedon (vice-présidente chargée de l'ingénierie). Sio Silica a également demandé à Shandy Walls de défendre ses intérêts auprès des membres du gouvernement.

71. David Filmon a été et est toujours membre du conseil d'administration de Sio Silica. Il a également été en contact avec le gouvernement pendant la période de transition, en particulier avec M. Cullen et M^{me} Stefanson. M. Filmon est bien connu pour ses liens avec le Parti

progressiste-conservateur. Outre ses liens politiques avec le gouvernement, M. Filmon entretient une amitié de longue date avec M^{me} Stefanson.

72. M^{me} Stefanson m'a dit qu'elle avait peu participé aux réflexions sur ce projet et que M. Cullen et M. Wharton étaient les « interlocuteurs principaux » entre Sio Silica et son gouvernement. M^{me} Stefanson a confirmé qu'elle était consciente que le projet était controversé et que la décision de délivrer ou non une licence pour celui-ci était importante.

73. Elle m'a également dit qu'elle savait que M. Filmon était membre du conseil d'administration de Sio Silica et qu'ils ont probablement discuté de Sio Silica « à un moment ou à un autre ». M^{me} Stefanson ne se souvient pas de la nature exacte de cette discussion, mais affirme que M. Filmon n'a pas défendu auprès d'elle l'approbation de la licence pour le projet.

74. Bien que M^{me} Stefanson ait déclaré avoir reçu des mises à jour régulières sur l'avancement du processus d'approbation de la licence, elle n'a aucun souvenir précis de discussions sur la licence du projet. M^{me} Stefanson se souvenait toutefois que, compte tenu de la désignation du projet en tant que projet de catégorie 2, la licence pouvait être délivrée au niveau de la directrice.

75. Le 26 juillet 2023, le gouvernement a publié un communiqué de presse pour annoncer qu'il avait signé un protocole d'entente avec RCT Solutions pour étudier la construction d'une usine de fabrication de panneaux solaires dans la province. Le communiqué de presse faisait état de la possibilité de créer 8 000 emplois permanents à temps plein. Le protocole d'entente avait été signé par M. Wharton, alors ministre du Développement économique, de l'Investissement et du Commerce, au nom du gouvernement.

76. La fabrication de panneaux solaires nécessite un approvisionnement fiable en sable siliceux de haute qualité. M. Somji m'a expliqué que la capacité de RCT Solutions à aller de l'avant avec la construction d'une usine de fabrication de panneaux solaires dépendait de l'approbation de la licence du projet de Sio Silica. Peter Fath, directeur général de RCT Solutions, a reconnu que

l'usine de fabrication de panneaux solaires proposée devait avoir accès à du sable siliceux (quartz) de haute qualité, mais pas nécessairement au sable provenant de la mine proposée par Sio Silica.

77. Il est clair que l'approbation de la licence du projet bénéficiait d'un fort soutien au sein du gouvernement. M. Cullen a expliqué que, même si le gouvernement en place souhaitait « faire avancer le projet », on reconnaissait qu'il existait une « contrainte de temps » en raison de l'imminence des élections.

78. Kathryn Gerrard, alors greffière du Conseil exécutif, m'a dit que certains ministres avaient exprimé le souhait de voir la licence être délivrée avant les élections. Les fonctionnaires les ont informés que cela présenterait des difficultés opérationnelles et entraînerait une charge de travail considérable dans un délai restreint. En fin de compte, la décision a été prise de ne pas délivrer de licence au projet avant les élections.

79. Bien que des membres du NPD, alors dans l'opposition, aient rencontré des représentants de Sio Silica et de RCT Solutions à deux ou trois reprises avant les élections, selon Mark Rosner, à l'époque chef de cabinet du chef de l'opposition, le NPD n'a jamais dit, que ce soit aux représentants de Sio Silica et de RCT Solutions ou publiquement que la licence du projet serait approuvée au cas où le NPD remporterait les élections de 2023. Le témoignage de M. Rosner a été corroboré par M. Somji. Aucune preuve n'a été présentée au cours de cette enquête pour étayer une quelconque insinuation selon laquelle, avant les élections, le NPD aurait fait part d'une position sur la licence du projet de Sio Silica, que ce soit en privé ou en public.

(b) Du 5 septembre au 3 octobre 2023 : La période électorale

80. Le 5 septembre 2023, des élections générales provinciales ont été déclenchées pour se tenir le 3 octobre 2023. C'est à partir de là que la convention provisoire est entrée en vigueur. Cela signifie que les activités quotidiennes du gouvernement auraient dû se poursuivre et que les décisions importantes auraient dû être reportées jusqu'à ce que la volonté du peuple soit déterminée.

81. Pendant les élections, M^{me} Stefanson était occupée par la campagne et il semble qu'elle s'est appuyée sur M. Cullen, qui ne se représentait pas, pour assurer le fonctionnement quotidien du gouvernement, en sa qualité de vice-premier ministre.

82. M^{me} Stefanson a déclaré qu'elle avait une relation de travail étroite avec M. Cullen et qu'il avait assuré la liaison entre elle et d'autres ministres avant et après l'élection. M^{me} Stefanson m'a dit qu'elle était en contact avec M. Cullen presque tous les jours, que ce soit par téléphone, par SMS ou par courriel.

83. L'examen de la licence du projet s'est poursuivi au sein du ministère de l'Environnement et du Climat (le « Ministère »). Si la demande de licence n'avait pas été refusée, l'étape suivante de la procédure aurait consisté à envoyer à Sio Silica une version préliminaire de la licence pour que l'entreprise fasse part de ses observations.

84. Selon Ryan Klos, alors sous-ministre du Ministère, le Bureau du greffier du Conseil exécutif a été consulté et a indiqué qu'il était possible, en vertu de la convention de transition, de délivrer une version préliminaire de la licence à Sio Silica pendant la période électorale. M. Klos a compris le conseil du Bureau du greffier comme suit : tant qu'aucune décision définitive n'avait été prise concernant la licence, le Ministère pouvait continuer à se préparer à la délivrance éventuelle d'une licence pour le projet. Bien que M^{me} Gerrard ne se souvienne pas avoir donné ce conseil précis, elle a indiqué que son bureau recommandait généralement aux ministères de veiller à ce que les projets soient prêts afin que le gouvernement entrant puisse aller de l'avant avec n'importe quel projet, s'il le souhaitait, tout en leur conseillant de « faire preuve de prudence en la matière ».

85. M. Cullen et M. Wharton m'ont tous les deux dit qu'ils étaient désireux de faire avancer la licence du projet après les élections et qu'ils avaient discuté de cet objectif avec M. Klos. Du point de vue de M. Cullen et de M. Wharton, le projet revêtait une importance économique considérable pour la province et, compte tenu de sa désignation en tant que projet de classe 2, l'approbation de la licence par la directrice relevait des « affaires courantes ». M. Cullen avait été

auparavant ministre du Développement économique, de l'Investissement et du Commerce et connaissait donc bien le projet de Sio Silica.

86. Pendant la période électorale, M. Cullen a demandé et reçu de fréquentes mises à jour sur l'état d'avancement de la demande de licence de la part de M. Klos. M. Klos a rappelé que M. Cullen avait précisément exprimé le souhait d'être tenu informé de l'évolution de ce dossier.

87. M. Cullen a également été en contact avec des représentants de Sio Silica pendant la période électorale. M. Somji m'a dit qu'il avait invité M. Cullen et son épouse à assister à un match de football des Blue Bombers depuis une loge le 9 septembre 2023. M. Cullen a déclaré que lui et son épouse avaient rencontré M. Somji par hasard lors du match et qu'il les avait invités dans la loge. Le lendemain du match, M. Cullen a envoyé un message à M. Somji :

« Merci beaucoup de nous avoir invités, [ma femme] et moi, hier! Ce fut une excellente occasion de rencontrer de nouvelles personnes et de profiter d'une ambiance formidable. Merci de soutenir les Bombers, un élément important de la culture de notre province. Je suis disponible pour discuter à tout moment. Je suis convaincu que le Manitoba a beaucoup à offrir et j'aimerais faire partie des échanges à ce sujet. Merci encore pour votre chaleureuse hospitalité! »

88. Alors que M. Somji a nié avoir abordé la licence du projet au cours du match, M. Cullen a déclaré que les deux hommes avaient discuté de la procédure de délivrance de celle-ci. Il est difficile d'imaginer que la licence du projet n'ait pas été discutée.

89. Quelques jours plus tard, le 14 septembre 2023, M. Cullen a envoyé un SMS à M. Klos : « Où en est-on du projet de Sio? », en référence à l'envoi d'une version préliminaire de la licence à Sio Silica. En réponse, M. Klos a envoyé le SMS suivant : « L'examen avance bien et le personnel devrait transmettre une version préliminaire à Sio demain. Je vous tiendrai au courant demain pour confirmer l'envoi. Dites-moi s'il serait utile qu'on en discute. »

90. M. Cullen a indiqué qu'il avait posé cette question à M. Klos parce que Sio Silica et RCT Solutions avaient exprimé un sentiment d'urgence quant au moment où la licence du projet

pourrait être délivrée. Peu après cet échange de SMS, M. Cullen et M. Klos se sont entretenus par téléphone pendant environ neuf minutes. Bien que ni l'un ni l'autre ne se souviennent des détails de cette discussion, M. Klos pense que l'appel téléphonique concernait la version préliminaire de la licence.

91. Le 15 septembre 2023, le Ministère a fourni cette version préliminaire à Sio Silica afin d'obtenir ses commentaires et de travailler sur les conditions recommandées par la Commission de protection de l'environnement. Ce jour-là, à 14 h 19, M. Klos a envoyé à M. Cullen le message suivant : « *Version préliminaire de la licence envoyée à Sio. Les destinataires de Sio comprennent Feisal Somji, Brent Bullen et Laura Weedon. Tenez-moi au courant si vous avez besoin d'autre chose* ».

92. Tout au long de la période électorale, M. Cullen est resté en contact régulier avec M. Klos par SMS :

- Le 19 septembre 2023, M. Cullen a envoyé ce message à M. Klos : « *Avez-vous le temps de discuter rapidement?* »
- Le 20 septembre 2023, M. Klos a envoyé ce message à M. Cullen : « *Disponible pour une mise à jour?* »
- Le 21 septembre 2023, M. Cullen a envoyé ce message à M. Klos : « *J'aimerais des nouvelles. Je sais que vous êtes occupé aujourd'hui, mais dites-moi quand vous pourrez.* »
- Le 22 septembre 2023, M. Cullen a envoyé ce message à M. Klos : « *Êtes-vous dans le bâtiment? Pourriez-vous descendre pour discuter?* » Ce à quoi M. Klos a répondu : « *Je reviens d'un rendez-vous dans un bureau rural et je ne suis pas au palais... appelez dès que vous êtes libre.* »

93. Le 25 septembre 2023, des représentants du Ministère et de Sio Silica se sont rencontrés pour discuter de la version préliminaire de la licence. Après la réunion, M. Klos a envoyé un message à M. Cullen : « *Bonne réunion aujourd'hui... des précisions ont été apportées et les préoccupations ont été prises en compte* ». En réponse, M. Cullen a envoyé ce message : « *Parfait! Tout le monde est content?* », ce à quoi M. Klos a répondu : « *Oui... tout le monde a l'air content et reconnaissant* ».

94. M. Cullen a confirmé que cet échange de SMS concernait la réunion entre le Ministère et les représentants de Sio Silica au sujet de la version préliminaire de la licence du projet. Il souhaitait savoir si le Ministère et les représentants de Sio Silica étaient satisfaits de cette version afin de pouvoir aller de l'avant sur le dossier.

95. M. Klos m'a dit que le comportement de M. Cullen pendant la période électorale suggérait fortement qu'il souhaitait que la licence du projet soit approuvée, et M. Klos a dit qu'il s'était senti poussé à le faire.

96. Il est clair que les demandes de nouvelles fréquentes de M. Cullen concernant la licence du projet pendant les élections ont mis le Ministère sous pression pour faire avancer la demande de Sio Silica pendant cette période.

97. Bien que M. Somji n'ait pas assisté à la réunion du 25 septembre, il a déclaré que ses collègues, M. Bullen et M^{me} Weedon, lui avaient dit que le Ministère avait indiqué qu'il s'efforcerait de soumettre une recommandation à la directrice le 6 octobre 2023 au plus tard. Compte tenu de l'envoi de la version préliminaire de la licence, M. Somji supposait que la recommandation serait positive.

(c) Du 3 au 5 octobre 2023 : Activités postélectorales

98. Les élections générales provinciales ont eu lieu le 3 octobre 2023 et le gouvernement progressiste-conservateur a été défait par le NPD. Comme je l'ai indiqué au début de mon rapport, les ministres du gouvernement sortant sont restés en fonction jusqu'à la prestation de serment du nouveau gouvernement, le 18 octobre 2023. La convention de transition est restée en vigueur et a pris une importance accrue, compte tenu de l'imminence d'un changement de gouvernement.

99. Pendant la période de transition, le gouvernement sortant reste responsable des activités et des opérations quotidiennes du gouvernement. M^{me} Stefanson a indiqué qu'elle avait recommencé à passer la plupart de ses journées à l'Assemblée législative et qu'elle restait en

communication quotidienne avec M. Cullen, alors que le gouvernement se préparait à la transition vers le NPD.

Urgence et persistance de la volonté de délivrer une licence à Sio Silica

100. Les preuves que j'ai reçues montrent clairement que les membres du gouvernement PC ont continué de souhaiter la délivrance de la licence pour le projet, même après leur défaite aux élections. M. Cullen a pris l'initiative et est resté en contact avec le Ministère et les représentants de Sio Silica dans le but d'obtenir la délivrance de la licence pour ce projet.

101. M. Cullen a déclaré qu'il souhaitait que cette licence soit délivrée après les élections, car il avait reçu des messages de Sio Silica et de RCT Solutions soulignant l'urgence de cette délivrance. En particulier, il a expliqué que les représentants de Sio Silica lui avaient dit qu'ils avaient des délais à respecter pour obtenir les financements pour le projet. Il a également affirmé que RCT Solutions envisageait de construire son usine de fabrication de panneaux solaires dans d'autres régions. M. Cullen s'est dit préoccupé par la perte d'investissements et d'emplois potentiels au Manitoba si la licence du projet n'était pas délivrée.

102. Invité à préciser ses propos, M. Cullen a déclaré que ses discussions avec Peter Fath de RCT Solutions et Feisal Somji de Sio Silica l'avaient amené à penser que l'échéance globale fixée pour l'approbation du projet était la fin de l'année 2023.

103. Dans son entretien, M. Somji a déclaré qu'il n'y avait pas d'urgence immédiate à faire approuver la licence du projet dans les jours ou les semaines suivant l'élection. Il a précisé que son entreprise espérait que la licence du projet serait approuvée au plus tard à la fin de l'année 2023. Il a également confirmé que l'entreprise RCT Solutions était courtisée par d'autres administrations et que, dans une certaine mesure, des pressions s'exerçaient sur Sio Silica pour que celle-ci obtienne une licence pour son projet.

104. M. Fath a déclaré que RCT Solutions aurait probablement eu besoin d'une confirmation de l'accès au sable du projet à la fin de 2023 ou au début de 2024. Il a indiqué qu'il avait fait part de ce calendrier à M. Cullen et à M. Wharton.

105. M. Filmon a indiqué qu'il n'avait pas connaissance de délais précis concernant l'approbation de la licence pour le projet, que ce soit de la part de Sio Silica ou de RCT Solutions. Il a toutefois reconnu que Sio Silica subissait des pressions liées au financement et à l'intérêt que suscitait RCT Solutions au sein d'autres administrations.

106. Même si les souvenirs de M^{me} Stefanson concernant ses communications avec M. Cullen à ce sujet étaient vagues, elle se souvenait que M. Cullen l'avait informée d'une « certaine urgence » liée au financement dont les représentants de Sio Silica lui avaient fait part peu de temps après l'élection. Selon M^{me} Stefanson, M. Cullen lui avait dit qu'il se pencherait sur la question pour Sio Silica.

107. En résumé, aucune des personnes que j'ai interrogées, y compris les représentants de Sio Silica et de RCT Solutions, n'a indiqué qu'il y avait une quelconque urgence à délivrer la licence du projet dans les jours ou les semaines suivant l'élection. Au lieu de cela, M. Cullen, M. Wharton ainsi que les représentants de Sio Silica et de RCT Solutions ont tous confirmé que Sio Silica espérait que la licence serait délivrée avant la fin de l'année 2023.

108. J'estime donc qu'il n'y avait pas d'urgence à faire approuver cette licence du projet pendant la période de transition. Tout sentiment d'urgence quant à l'approbation immédiate de la licence du projet, pendant la période de transition, ne peut provenir que de l'opinion positive que le gouvernement PC portait au projet et à ses mérites, de sa perte imminente de maîtrise de la décision et de sa crainte que le nouveau gouvernement NPD n'approuve pas la licence du projet.

Le 4 octobre 2023 : Communications et pression constantes

109. Après l'élection, M. Cullen est resté en contact avec les représentants de Sio Silica. Le 4 octobre 2023, soit le lendemain de l'élection, M. Filmon a envoyé un SMS à M. Cullen tôt le matin : « *Pouvons-nous avoir une petite conversation aujourd'hui?* »

110. M. Filmon a dit qu'il avait contacté M. Cullen pour s'enquérir de la procédure d'approbation de la licence du projet. Il a expliqué qu'il avait vu M. Cullen la veille (le jour de l'élection) et qu'il l'avait interrogé sur le statut de la licence du projet à la lumière de la défaite du gouvernement. M. Filmon a déclaré que M. Cullen lui avait dit qu'il se pencherait sur la question.

111. Après avoir envoyé le SMS, M. Filmon a indiqué qu'il avait parlé à M. Cullen par téléphone et que ce dernier lui avait dit que la décision de délivrer la licence du projet était une « décision bureaucratique » qui devait être prise par la directrice de la Direction des autorisations environnementales. M. Filmon a également déclaré que M. Cullen lui avait dit qu'il était « possible » que la licence soit délivrée par la directrice avant la prestation de serment du nouveau gouvernement NPD. À la suite de cette conversation, M. Filmon a déclaré qu'il pensait que la licence du projet pourrait être délivrée dans les jours suivant cet appel téléphonique du 4 octobre.

112. M. Cullen a déclaré que sa conversation du 4 octobre avec M. Filmon l'avait incité à envoyer un SMS à M. Klos à 10 h 51 : « *Bonjour. Comment vont les choses sur le front des permis?* » M. Klos m'a dit qu'il avait interprété cela comme signifiant que M. Cullen demandait toujours au Ministère de poursuivre le travail concernant l'approbation de la licence du projet.

113. M. Klos n'était pas le seul membre de la fonction publique à subir des pressions de la part de M. Cullen pour faire avancer la licence du projet.

114. M^{me} Gerrard a indiqué qu'elle avait également reçu un appel téléphonique de M. Cullen peu après l'élection, appel au cours duquel il disait qu'il voulait que la licence du projet aille de l'avant et que l'engagement de délivrer la licence du projet dans les jours qui suivraient l'élection avait été pris auprès de Sio Silica.

115. M. Cullen a confirmé qu'il avait appelé M^{me} Gerrard peu après les élections et qu'il lui avait dit que le gouvernement PC sortant souhaitait délivrer la licence du projet après les élections. Cependant, il a nié avoir dit qu'un engagement avait été pris auprès de Sio Silica concernant la délivrance de la licence du projet après les élections.

116. M. Somji et M. Filmon ont tous les deux nié avoir reçu un engagement de la part d'un membre du gouvernement quant à la délivrance de la licence du projet, que ce soit avant ou après les élections.

Le 5 octobre 2023 : Le gouvernement sortant souhaite approuver la licence du projet pendant la période de transition

117. M. Cullen a continué à communiquer avec M. Filmon dans les jours qui ont suivi l'élection. Le 5 octobre 2023, ils ont échangé les SMS suivants :

- M. Filmon « *Juste pour faire suite à notre appel d'hier. Tout se passe-t-il toujours comme prévu pour demain? Évidemment, il y a beaucoup d'inquiétude de notre côté.* »
- M. Cullen : « *J'y travaille. Tenez bon.* »

118. M. Cullen confirme que le SMS de M. Filmon concernait la licence du projet. Cependant, il ne se souvient pas avoir parlé avec M. Filmon d'une date précise pour la délivrance de la licence du projet. Au lieu de cela, M. Cullen a déclaré que sa référence au fait d'« y travailler » signifiait qu'il « cherchait » à comprendre le processus de délivrance de la licence, et qu'il essayait simplement de vérifier le statut de la demande au sein du Ministère.

119. Peu après cet échange de SMS, M. Cullen a appelé M. Klos pour lui demander si le Ministère allait délivrer la licence. Il a déclaré que M. Klos lui avait dit que le Ministère ne

délivrerait pas de licence pour le projet tant que le nouveau gouvernement NPD n'aurait pas été informé du dossier.

120. M. Klos a déclaré qu'il avait compris que M. Cullen était « mécontent » de la position du Ministère et qu'il s'attendait à ce que M. Cullen fasse remonter l'affaire, probablement au Bureau du greffier, et c'est exactement ce qu'il s'est passé.

121. Je n'accepte pas le témoignage de M. Cullen sur l'objet de ses communications par SMS avec M. Filmon, le 5 octobre 2023. L'explication qu'il m'a fournie n'a pas de sens à la lumière de la demande de M. Filmon : « *Tout se passe-t-il toujours comme prévu pour demain?* » Compte tenu de l'appel téléphonique qui a eu lieu entre M. Cullen et M. Klos peu de temps après, il est raisonnable de conclure que M. Cullen ne se contentait pas de « chercher » à comprendre l'état d'avancement du projet, mais qu'il « travaillait » pour faire approuver la licence du projet.

122. Cependant, la déclaration de M. Klos à M. Cullen, selon laquelle le Ministère ne délivrerait pas de licence pour le projet avant que le nouveau gouvernement NPD n'ait été informé du dossier, a fait obstacle à l'objectif de M. Cullen.

123. M. Klos a parlé à M^{me} Gerrard un peu plus tard, le 5 octobre 2023, pour l'avertir de son appel avec M. Cullen. M. Klos estimait que l'appel de M. Cullen était inapproprié et voulait s'assurer que M^{me} Gerrard était préparée à l'éventualité d'une discussion avec M. Cullen à ce sujet.

124. Bien que M^{me} Gerrard ne se souvienne pas précisément de son appel téléphonique avec M. Klos, elle a confirmé qu'il était venu la voir à un moment donné pour lui faire savoir que M. Cullen exerçait des pressions sur lui pour qu'il délivre la licence du projet et qu'il avait dit à M. Cullen que le Ministère ne délivrerait pas la licence sans le consentement du nouveau gouvernement NPD.

125. M. Cullen a confirmé avoir dit à M^{me} Gerrard que le gouvernement souhaitait que la licence soit délivrée avant l'assermentation du gouvernement NPD et qu'il avait chargé M^{me} Gerrard de demander à l'équipe de transition du NPD si elle convenait que le gouvernement sortant délivre la licence du projet avant l'entrée en fonction du gouvernement NPD.

126. M. Cullen a également demandé à M^{me} Gerrard d'étudier les différentes options au cas où la directrice ne délivrerait pas ou ne voudrait pas délivrer la licence du projet pendant la période de transition. M. Cullen m'a dit que M^{me} Stefanson savait qu'il donnait ces instructions à M^{me} Gerrard. M^{me} Stefanson a confirmé qu'elle avait compris que « les ministres envisageaient certaines options », mais elle a précisé qu'elle ne les avait pas « orientés dans un sens ou dans l'autre ».

127. Suivant les instructions de M. Cullen, dans l'après-midi du 5 octobre 2023, M^{me} Gerrard a convoqué une réunion avec M. Klos, Elliot Sims, greffier adjoint du Conseil exécutif, et Jerin Valel, sous-ministre de M. Wharton. Au cours de cette réunion, M^{me} Gerrard a indiqué aux sous-ministres que le gouvernement sortant souhaitait délivrer la licence du projet pendant la période de transition, avant l'assermentation du nouveau gouvernement. Elle a demandé à M. Klos de préparer une note d'information pour expliquer le dossier de Sio Silica et de la licence du projet à l'équipe de transition du NPD et au nouveau premier ministre.

128. M^{me} Gerrard a également demandé à M. Klos d'examiner les options dont ils disposaient pour approuver la licence du projet au cas où la directrice ne la délivrerait pas.

129. Le 5 octobre 2023, à 17 h 33, M^{me} Stefanson a appelé M. Cullen. Les relevés téléphoniques indiquent que l'appel n'a duré qu'une minute. D'après M. Cullen, M^{me} Stefanson lui a dit lors de cet appel qu'elle pensait que la licence du projet était une décision importante pour le Manitoba et qu'il fallait s'assurer que l'équipe de transition du NPD comprenne l'ampleur de l'investissement, le calendrier et l'urgence d'obtenir l'approbation de la licence du projet. M. Cullen se souvenait avoir également dit à M^{me} Stefanson que le traitement de la licence du projet ne se déroulait pas comme prévu et qu'ils s'étaient mis d'accord pour obtenir des conseils

sur la procédure. Selon M. Cullen, M^{me} Stefanson et lui ont convenu qu'il serait « important de s'assurer que l'équipe de transition du NPD comprenne où en étaient les choses ». Au cours de son entretien, M. Cullen a déclaré que « si ce n'était pas le cas, la décision d'aller de l'avant avec la licence serait certainement plus difficile à prendre ».

130. J'estime qu'il est peu probable que ce dialogue ait eu lieu au cours d'un appel téléphonique d'une minute. Puisque M^{me} Stefanson a déclaré avoir demandé à M. Cullen et à M^{me} Gerrard d'aborder la question de la licence du projet avec l'équipe de transition du NPD, il est probable que la conversation décrite par M. Cullen avec M^{me} Stefanson ait eu lieu plus tôt dans la journée, et avant que M. Cullen ne donne ses instructions à M^{me} Gerrard.

131. M^{me} Stefanson se souvenait d'avoir été informée que la directrice ne voulait pas aller de l'avant avec la délivrance de la licence du projet parce que cela la rendait mal à l'aise et qu'il s'agirait d'une « décision politique ». M^{me} Stefanson m'a dit qu'elle avait fait savoir à M. Cullen et à M^{me} Gerrard que la décision relative à la licence du projet devrait être transmise au nouveau gouvernement, compte tenu de l'urgence qui, selon elle, avait été exprimée par Sio Silica. Cependant, le témoignage de M^{me} Stefanson sur le moment où elle a informé M. Cullen et M^{me} Gerrard de cette orientation n'était pas clair.

132. En examinant les témoignages de M. Cullen et de M^{me} Stefanson, selon moi, le 5 octobre 2023, ils savaient tous les deux que la licence du projet ne serait pas délivrée au niveau de la directrice et ils avaient convenu d'obtenir des avis et d'envisager d'autres options pour la délivrance de la licence du projet.

(d) Le 6 octobre : Deux réunions de l'équipe de transition

133. Pendant la période de transition, les représentants du nouveau gouvernement NPD rencontraient quotidiennement M^{me} Gerrard et d'autres membres de la fonction publique afin de se tenir informés des questions importantes en suspens et d'autres sujets liés à la transition.

L'équipe de transition du NPD était dirigée par M. Rosner. Les discussions de l'équipe de transition étaient réputées confidentielles.

Le 6 octobre à 9 h 30

134. L'équipe de transition a tenu une réunion régulière le 6 octobre 2023 à 9 h 30, soit le vendredi précédant la longue fin de semaine de l'Action de grâces. Selon M^{me} Gerrard, au cours de cette réunion, elle a expliqué à M. Rosner qu'on l'avait chargée de demander si le nouveau gouvernement NPD avait l'intention de délivrer la licence pour le projet de Sio Silica ou, autre possibilité, s'il était d'accord pour que le gouvernement PC sortant délivre cette licence pendant la période de transition.

135. M^{me} Gerrard a dit avoir expliqué à M. Rosner que la licence du projet était prête à être délivrée et qu'il y avait urgence à le faire. Elle a déclaré que M. Rosner lui avait dit qu'il ne pensait pas que le nouveau gouvernement NPD accepterait que le gouvernement sortant approuve la licence du projet. En conséquence, M^{me} Gerrard a proposé de lui fournir un complément d'information sur le sujet plus tard dans l'après-midi, ce que M. Rosner a accepté.

136. La description de cette réunion par M. Rosner s'est avérée différente. Il a déclaré que M^{me} Gerrard avait abordé la question de la licence du projet de Sio Silica comme l'une des nombreuses affaires courantes, qu'elle lui avait dit que la licence avait été signée et qu'elle serait rendue publique plus tard dans la journée.

137. M. Rosner a déclaré qu'il avait été surpris par la déclaration de M^{me} Gerrard et qu'il avait répondu en disant que la délivrance de la licence du projet était une décision importante relevant de la convention de transition, et qu'elle ne devait pas être mise en œuvre. Il s'est souvenu que M^{me} Gerrard avait déclaré que la convention de transition ne s'appliquait pas à la délivrance de la licence du projet, car il s'agissait d'une question relevant de l'administrative quotidienne. M. Rosner a déclaré qu'il s'était senti « contraint », juste avant la fin de semaine de l'Action de

grâces, d'accepter simplement la délivrance de la licence du projet et de passer à autre chose, mais il a confirmé qu'il avait accepté de recevoir un complément d'information sur le sujet.

138. Après la réunion de la matinée, M. Rosner a appelé le premier ministre désigné Wab Kinew pour lui raconter ce qui s'était passé lors de la réunion de l'équipe de transition, plus particulièrement, ce que M^{me} Gerrard avait dit au sujet de la délivrance de la licence du projet.

139. M. Rosner a déclaré que M. Kinew l'avait chargé de continuer à s'opposer à la délivrance de la licence du projet pendant la période de transition et que, si nécessaire, il assisterait lui-même à la prochaine séance d'information pour clarifier l'opposition du nouveau gouvernement.

140. M. Rosner a déclaré qu'il était tellement préoccupé par ce qui lui avait été dit au cours de la réunion du matin qu'il avait échangé avec un conseiller juridique pour obtenir un avis sur la question. Il a déclaré qu'il ne voyait pas clairement quelle influence il pouvait avoir sur ce que le gouvernement sortant allait faire. D'une part, la délivrance de la licence du projet lui était présentée comme une démarche administrative courante qui ne relevait pas du ressort du nouveau gouvernement et d'autre part, on sollicitait l'approbation, ou à tout le moins l'acquiescement, de ce dernier.

141. M. Sims, greffier adjoint, assistait également à cette réunion. Il a nié avoir entendu M^{me} Gerrard dire que la licence avait été signée ou qu'elle serait délivrée le jour même. Il se souvenait qu'aucune licence n'avait jamais été signée, mais que l'on « souhaitait fortement obtenir une décision dès le 6 octobre ». M. Sims se souvenait également des observations formulées alors par M. Rosner : « quelle est l'urgence? » et « je ne comprends pas pourquoi cela doit être fait maintenant ».

142. M^{me} Gerrard a nié avoir dit à M. Rosner que la licence avait été signée et délivrée et qu'elle allait être rendue publique le jour même. Elle a également nié avoir présenté la délivrance de la licence comme une question relevant de l'administrative quotidienne. Elle a aussi nié avoir dit à M. Rosner que la convention de transition ne s'appliquait pas. M^{me} Gerrard a déclaré qu'elle ne

pensait pas que M. Rosner avait été contrarié par leur discussion, mais plutôt qu'il semblait douter. C'est pourquoi elle lui a proposé, et il l'a accepté, d'assister à une nouvelle réunion d'information sur Sio Silica et la licence du projet.

143. M. Rosner m'a communiqué les notes qu'il avait prises lors de la réunion du matin du 6 octobre. Aucune autre personne ayant assisté à cette réunion n'avait pris de notes. Les notes manuscrites de M. Rosner confirment sa version des faits : « *Licence environnementale* → *Signature de la licence de Sio* »

144. Il convient de noter que les archives du Ministère qui m'ont été fournies montrent que celui-ci avait préparé un plan de communication le 6 octobre 2023 indiquant que la licence du projet avait été délivrée.

145. Sur la base de tous les éléments de preuve, y compris les notes prises par M. Rosner au cours de la réunion, sans déterminer les termes exacts utilisés par M^{me} Gerrard, j'estime que, pendant la réunion de l'équipe de transition qui s'est déroulée au cours de la matinée du 6 octobre, elle a fait savoir à M. Rosner que l'approbation de la licence du projet allait se faire ce jour-là.

146. Je reconnais que M. Cullen a mis M^{me} Gerrard dans une position très inconfortable. Selon moi, il est probable que les pressions exercées au sein du gouvernement sortant pour faire avancer la délivrance de la licence du projet ont influencé son comportement au cours des réunions de l'équipe de transition qui se sont tenues le 6 octobre 2023 et par la suite.

Le 6 octobre à 13 h

147. Une autre réunion d'information pour M. Rosner a été organisée plus tard dans l'après-midi du 6 octobre 2023.

148. Avant cette réunion, M. Klos a envoyé un courriel à M^{me} Gerrard, avec M. Valel en copie, auquel il a joint la note d'information que M^{me} Gerrard lui avait demandé de préparer au sujet de la licence du projet de Sio Silica. Ce document contenait la déclaration suivante :

« La décision d'autorisation suscitera un vif intérêt de la part du public et des médias. Délivrer une telle licence pendant la période de transition avant que le ministre ne mette en place un comité de suivi avec des exigences en matière de reddition de comptes et de transparence représente un risque au vu de l'intérêt considérable que suscite le projet ».

149. M. Klos a déclaré qu'il avait volontairement inséré cette déclaration pour souligner que la convention de transition était en cours.

150. Le 6 octobre 2023 à 13 h, M^{me} Gerrard et M. Sims ont rencontré à nouveau M. Rosner. M. Klos et M. Valel ont également assisté à la réunion pour présenter des éléments sur la licence du projet de Sio Silica. Lorsqu'on lui a demandé pourquoi cette réunion d'information avait été programmée le même jour (juste avant la longue fin de semaine), M^{me} Gerrard a répondu que cela était dû aux pressions qu'exerçait sur elle M. Cullen pour que la licence soit délivrée.

151. À l'issue de la réunion, M. Rosner a déclaré qu'il transmettrait ces renseignements au futur premier ministre afin de confirmer la position du nouveau gouvernement NPD. Il a dit qu'il avait expliqué à M^{me} Gerrard que le gouvernement sortant ne devait pas délivrer cette licence au projet tant qu'il n'aurait pas pu parler à M. Kinew.

152. M. Klos et M. Valel ont tous deux déclaré lors de leurs entretiens que, même si M. Rosner n'avait pas donné d'instruction définitive sur la licence du projet au cours de cette réunion d'information, il apparaissait clairement que le nouveau gouvernement NPD ne souhaitait pas la délivrance de la licence à ce moment-là.

153. M. Valel a déclaré qu'après avoir assisté à la réunion de l'après-midi du 6 octobre, il avait informé son ministre, M. Wharton, que le nouveau gouvernement NPD ne consentirait pas à la délivrance d'une licence pour le projet pendant la période de transition.

154. Même si M. Wharton a nié avoir reçu une quelconque information à propos des réunions de l'équipe de transition, j'ai tendance à croire le témoignage de M. Valel sur ce point. Il me paraît probable que M. Valel, en tant que sous-ministre du Développement économique, de l'Investissement et du Commerce, ait tenu son ministre au courant, en particulier compte tenu du souhait de M. Wharton de voir la licence du projet être délivrée après l'élection.

155. Il était intéressant d'entendre M^{me} Gerrard dire qu'après la deuxième réunion du 6 octobre, elle a également demandé un avis juridique sur la convention de transition et son incidence sur son obligation de suivre les directives des ministres. Elle a expliqué qu'elle estimait cela nécessaire au vu des pressions croissantes qu'elle subissait de la part de M. Cullen pour que la licence du projet soit approuvée pendant la période de transition, malgré l'opposition apparente de l'équipe de transition du NPD.

156. M. Cullen a appelé M^{me} Gerrard après la réunion d'information. M^{me} Gerrard lui a dit que M. Rosner avait indiqué que le NPD ne souhaiterait probablement pas que la licence du projet soit délivrée pendant la période de transition, mais que M. Rosner allait demander l'avis du nouveau premier ministre et donner une réponse officielle à M^{me} Gerrard à une date ultérieure.

157. M^{me} Gerrard s'est souvenue que M. Cullen lui avait répondu en disant que sa réputation était en jeu et que « nous » nous étions engagés envers Sio Silica.

158. Bien qu'elle ne se souvienne pas des mots exacts qu'elle a employés alors, M^{me} Gerrard a déclaré avoir averti M. Cullen que le gouvernement PC sortant ne pourrait pas délivrer la licence du projet sans l'accord du NPD, en raison de la convention de transition.

159. M. Cullen a confirmé que M^{me} Gerrard lui avait dit que le nouveau gouvernement NPD n'était probablement pas intéressé par la délivrance d'une licence pour le projet et qu'il donnerait une réponse définitive à une date ultérieure. Il a cependant nié avoir tenu les propos que lui a attribués M^{me} Gerrard.

160. D'après les éléments de preuve susmentionnés, il est clair qu'à la fin de la journée du 6 octobre 2023, M. Cullen et M. Wharton savaient que le nouveau gouvernement NPD n'avait pas consenti à permettre au gouvernement PC de délivrer une licence pour le projet pendant la période de transition et qu'il était peu probable qu'il le fasse.

(e) « Avons-nous fait le nécessaire aujourd'hui? »

161. Le 6 octobre 2023, à 13 h 37, M. Filmon a envoyé un SMS à M. Cullen, lui demandant :
« Avons-nous fait le nécessaire aujourd'hui, Cliff? »

162. M. Cullen n'a répondu au SMS de M. Filmon qu'à 15 h 41, après avoir parlé à M^{me} Gerrard, en écrivant ce qui suit :

« Apparemment, les bureaucrates ont omis de me dire que l'issue de la délivrance de la licence serait différente si le NPD l'emportait. Cela donne une mauvaise image de moi. Ça me dégoûte. Je travaille sur certaines options avec Kathryn [Gerrard]. Nous en saurons plus mardi. »

163. Interrogé sur son message, M. Filmon a déclaré qu'il avait compris que la licence du projet pourrait être délivrée par la directrice pendant la période de transition, mais qu'il ne s'attendait pas à ce qu'elle soit délivrée le 6 octobre 2023.

164. M. Cullen a déclaré qu'il avait supposé que la licence du projet serait délivrée par la directrice après l'élection et que son texto confirmait simplement ce qu'il avait compris auprès de M. Filmon.

165. Je n'accepte pas cette explication. J'estime que l'utilisation par M. Cullen de l'expression *« Cela donne une mauvaise image de moi »* semble indiquer qu'il s'était effectivement engagé à délivrer la licence du projet à Sio Silica. Si l'on ajoute à cela l'utilisation par M. Filmon de la phrase *« Avons-nous fait le nécessaire aujourd'hui? »*, on peut raisonnablement penser que M. Filmon avait compris que, d'après M. Cullen, la licence du projet serait en fait délivrée le 6 octobre 2023. Les « options » sur lesquelles M. Cullen a déclaré que lui et « Kathryn » « travaillaient » faisaient

référence à la demande formulée par M. Cullen à M^{me} Gerrard pour qu'elle cherche d'autres moyens de délivrer la licence du projet pendant la période de transition, au cas où la directrice ne la délivrerait pas.

166. M^{me} Stefanson a reconnu qu'elle était au courant des réunions de l'équipe de transition, mais elle a déclaré qu'elle n'y participait pas. Elle a également déclaré que les échanges qui ont eu lieu lors des réunions de l'équipe de transition ne lui ont pas été transmis par M. Cullen ou M^{me} Gerrard. Toutefois, comme je l'analyse ci-dessous, j'estime qu'elle a été tenue informée des échanges avec le nouveau gouvernement et des mesures prises par les ministres de son gouvernement en ce qui concerne l'approbation de la licence.

167. M. Cullen a confirmé qu'il avait eu une conversation avec Shandy Walls, une lobbyiste de Sio Silica, sur ce qu'il s'était passé lors des réunions de l'équipe de transition. Après cette conversation, M^{me} Walls a envoyé un SMS à M. Rosner le 6 octobre 2023 pour lui demander s'il avait le temps de parler.

168. En l'absence de réponse de M. Rosner, M^{me} Walls lui a renvoyé un SMS à 15 h 56 :

« Ok. Je ne voulais pas le faire par texto, mais allons-y, car = 8 000 emplois.

1. M. Fath nous a accordé un délai supplémentaire d'une semaine pour l'obtention de la licence avant de passer à autre chose.

2. Le Ministère nous a envoyé une VERSION PRÉLIMINAIRE de la licence le 15 septembre.

3. Après quelques réunions, nous avons tous deux convenu que la licence était bonne et prête à être signée.

Nous comprenons que vous le savez également grâce à la communication du greffier d'aujourd'hui.

Il y a un avantage économique important à retenir M. Fath et ces 8 000 emplois.

ET un avantage politique à ce que le Ministère approuve la licence UNIQUEMENT sur la base des avis scientifiques et des recommandations de la Commission de protection de l'environnement, en évitant toute ingérence politique.

Je suis disponible à toute heure de la journée ou de la nuit pour répondre à vos questions...

169. La référence de M^{me} Walls à « un délai supplémentaire d'une semaine » visait clairement à susciter un sentiment d'urgence. M. Somji, M. Fath et M. Filmon ont tous déclaré qu'il n'y avait pas d'urgence à ce que la licence du projet soit délivrée dans les jours ou les semaines qui ont suivi l'élection.

170. M. Rosner n'a pas répondu au texto de M^{me} Walls.

(f) La recherche d'autres moyens pour l'approbation de la licence

171. Comme je l'indique plus haut, sur instruction de M. Cullen, le Bureau du greffier a demandé à M. Klos, le 5 octobre, de rechercher des options en vertu de la Loi sur l'environnement, ou d'autres dispositions qui permettraient au gouvernement sortant de délivrer la licence du projet sans l'approbation de la directrice.

172. Le 6 octobre 2023, à 15 h 35, la sous-ministre adjointe Shannon Kohler a envoyé à M. Klos un courriel concernant l'article 11.1 de la Loi sur l'environnement (le « courriel sur l'article 11.1 »). Dans son courriel, elle indique que cet article n'a jamais été utilisé auparavant et qu'il a été ajouté dans le but d'écarter la directrice de la prise de décision. Ce courriel décrit en détail les étapes de la procédure qui devrait être suivie pour l'utilisation de l'article 11.1.

173. L'article 11.1 de la Loi sur l'environnement permet au ministre de l'Environnement et du Climat d'examiner les projets d'exploitations de catégorie 1 et de catégorie 2 et de prendre des décisions en la matière à la place de la directrice si les projets en question ont fait l'objet d'une audience publique par la Commission de protection de l'environnement. Comme l'explique M^{me} Kohler, le ministre doit alors fournir un avis écrit à la directrice et au promoteur de l'exploitation leur faisant part de son intention d'exercer les pouvoirs prévus par cet article. Le Ministère doit alors fournir au ministre les renseignements pertinents, et notamment des synthèses des consultations auprès des Autochtones et des mesures d'adaptation possibles, des préoccupations du public, des avis techniques et des avis juridiques. Une fois la décision prise, le ministre ordonne au Ministère de préparer la documentation nécessaire pour informer le

promoteur et le grand public. La décision du ministre peut faire l'objet d'un recours auprès du Conseil exécutif.

174. M. Klos a transféré le courriel sur l'article 11.1 à M^{me} Gerrard à 15 h 42, le 6 octobre. Même si ses souvenirs n'étaient pas très clairs, il pensait qu'il avait également eu une conversation avec M^{me} Gerrard au sujet de la nécessité pour le Ministère de se préparer à délivrer la licence au cas où M. Klein, en tant que ministre, choisirait d'exercer l'option permise par l'article 11.1.

175. M. Klos a indiqué qu'il continuait à fournir à M. Cullen, à la demande de ce dernier, des mises à jour sur l'état d'avancement de la licence du projet.

(g) La fonction publique mal à l'aise à l'idée de délivrer la licence du projet

176. Lors de son entretien, la directrice, Agnes Wittman, a déclaré qu'au 6 octobre, elle ne se sentait pas à l'aise à l'idée de prendre une décision concernant la licence du projet en raison de son caractère sensible et de l'attention publique dont il faisait l'objet.

177. La sous-ministre adjointe Kohler se souvenait qu'elle avait reçu un appel téléphonique de M. Klos lui annonçant que le Ministère ne prendrait pas de décision concernant l'octroi d'une licence avant que le nouveau ministre prête serment.

178. Bien qu'elle ne se souvienne pas de la date exacte à laquelle elle a reçu cet appel, les relevés téléphoniques montrent qu'elle a parlé plusieurs fois avec M. Klos le 6 octobre, le dernier appel ayant eu lieu à 14 h 33. C'est vraisemblablement à cette heure qu'a eu lieu l'appel en question.

179. Je constate qu'à la fin de la journée du 6 octobre 2023, les fonctionnaires du Ministère avaient décidé qu'ils ne prendraient aucune autre mesure concernant la délivrance de la licence du projet jusqu'à ce que le nouveau gouvernement soit assermenté. On ne peut toutefois pas en dire autant pour les représentants élus.

(h) 10 octobre 2023 : Le nouveau gouvernement confirme son opposition

180. Lors d'une réunion de l'équipe de transition, le 10 octobre 2023, soit le mardi matin après la fin de semaine de l'Action de grâces, M. Rosner a confirmé que le nouveau gouvernement NPD s'opposait à ce que la licence du projet soit délivrée pendant la période de transition.

181. Peu après la fin de la réunion, M^{me} Gerrard a déclaré qu'elle s'était rendue au bureau de M. Cullen pour l'informer de l'opposition formelle du NPD, et il lui a répondu qu'il n'était « pas surpris ».

(i) 10 octobre 2023 : Échanges sur l'option de l'article 11.1

182. Le 10 octobre à 14 h 18, M^{me} Gerrard a transmis le courriel sur l'article 11.1 à M. Cullen.

183. Peu après avoir reçu ce courriel, M. Cullen a appelé M^{me} Stefanson et ils se sont entretenus pendant environ 42 minutes. Au cours de cet appel, M. Cullen a dit à M^{me} Stefanson que le NPD s'opposait à la délivrance d'une licence pour le projet pendant la période de transition et lui a expliqué l'option de l'article 11.1. Il a déclaré que M^{me} Stefanson et lui-même avaient convenu de parler à M. Wharton de « la procédure à suivre pour aller de l'avant » avec la licence du projet. Au cours de son entretien, lorsqu'on lui a demandé pourquoi il avait parlé à M. Wharton de l'option de l'article 11.1 alors qu'il savait que le nouveau gouvernement était opposé à l'octroi d'une licence pour le projet, M. Cullen a répondu qu'il avait fourni l'information à M. Wharton par « courtoisie ».

184. M^{me} Stefanson ne se souvient pas des détails de cet appel téléphonique avec M. Cullen. Je note que, de son propre aveu, M^{me} Stefanson ne se souvient pas très bien de ces événements. En réponse à de nombreuses questions posées au cours de l'entretien, M^{me} Stefanson a déclaré qu'elle ne se souvenait de rien. En ce qui concerne cette conversation téléphonique avec M. Cullen, elle a laissé entendre qu'elle avait été distraite par les préparatifs d'un événement important auquel elle devait prendre la parole. Plus précisément, M^{me} Stefanson ne se souvenait pas que M. Cullen lui avait dit que le NPD s'opposait à la délivrance du permis pour le projet ni

que M. Cullen lui avait transmis les renseignements qu'il avait reçus au sujet de l'article 11.1. Lors de son entretien, elle a toutefois confirmé qu'elle ne niait pas que M. Cullen lui avait dit ces choses, c'est juste qu'elle ne s'en souvenait pas.

185. Lorsqu'on lui a demandé si elle était d'accord avec M. Cullen de transmettre l'option de l'article 11.1 à M. Wharton, M^{me} Stefanson a répondu que, même si elle ne se souvenait pas d'avoir eu cette conversation précise avec M. Cullen, il ne serait pas inhabituel que certaines options soient envisagées. Elle a ajouté qu'elle n'avait pas demandé à M. Cullen d'avoir une conversation avec M. Wharton au sujet de l'article 11.1, et qu'elle n'aurait pas donné une telle instruction si elle avait été informée que le NPD s'opposait à la délivrance d'une licence pour le projet pendant la période de transition.

186. Au cours de son entretien, M. Filmon a tenu à me dire qu'entre le 3 et le 18 octobre 2023, il avait eu une brève conversation avec M^{me} Stefanson, qui lui avait dit que la décision concernant la licence du projet incombait au NPD. M. Filmon ne se souvenait pas des circonstances de la conversation, de ce qui avait motivé ce commentaire, ni de ce que M^{me} Stefanson avait pu vouloir dire. Cette information ne m'a donc guère aidé à déterminer à quel moment M^{me} Stefanson avait pris connaissance de la position du NPD concernant l'approbation de la licence du projet ou à quel moment elle avait donné des instructions, le cas échéant, pour que le nouveau gouvernement NPD prenne la décision.

187. J'accepte le témoignage de M. Cullen sur ce qu'il a dit à M^{me} Stefanson lors de leur appel du 10 octobre 2023. Même si M^{me} Stefanson a été vague dans sa description de la plupart des événements abordés au cours de cette enquête et en dépit du fait qu'elle a admis auprès de moi qu'elle ne se souvenait guère de l'appel téléphonique précis avec M. Cullen du 10 octobre, M. Cullen a été très clair quant aux renseignements qu'il avait communiqués à M^{me} Stefanson au cours de cet appel.

188. Avant que M. Cullen appelle M^{me} Stefanson le 10 octobre, il avait appris de la bouche de la greffière que le NPD avait définitivement dit « non » à la délivrance d'une licence pour le projet

pendant la période de transition. Il avait également appris que l'article 11.1 de la Loi sur l'environnement prévoyait un moyen de délivrer la licence sans impliquer la directrice. Que M. Cullen ait omis de transmettre l'information, voire qu'il l'ait dissimulée au cours de l'appel de 42 minutes qu'il a eu avec M^{me} Stefanson immédiatement après en avoir pris connaissance paraît difficile à croire. Ma conclusion selon laquelle cette discussion a eu lieu est cohérente avec le témoignage de M^{me} Stefanson concernant ses communications fréquentes avec M. Cullen tout au long de la période de transition.

189. Je conclus donc que M^{me} Stefanson a été informée par M. Cullen le 10 octobre 2023 que le NPD s'opposait à la délivrance de la licence du projet pendant la période de transition et qu'il existait une option permettant d'octroyer ce permis en vertu de l'article 11.1 sans l'approbation de la directrice, et malgré l'opposition du NPD. Je conclus également que M. Cullen et M^{me} Stefanson avaient convenu de faire part à M. Wharton de l'option de l'article 11.1. Il est possible que M^{me} Stefanson ne se souvienne pas clairement de cette conversation parce qu'elle était distraite, comme elle le prétend. Cependant, la prétendue distraction de M^{me} Stefanson ne modifie en rien ma conclusion sur la nature de la conversation qui s'est déroulée entre elle et M. Cullen.

190. Après avoir parlé à M^{me} Stefanson, M. Cullen a immédiatement appelé M^{me} Gerrard. M^{me} Gerrard a déclaré qu'elle lui avait dit qu'il serait inapproprié d'invoquer l'article 11.1 à la lumière de la convention de transition. Même si M. Cullen ne se souvenait pas de cette conversation, il a accepté le témoignage de M^{me} Gerrard quant à ce qu'elle avait dit alors.

191. Je note qu'après la fin de semaine de l'Action de grâces, les représentants de Sio Silica semblaient toujours espérer l'approbation de la licence du projet. Le 10 octobre, peu après midi, M. Filmon a envoyé un SMS à M. Cullen : « *Des nouvelles, Cliff? J'espère que vous avez passé une bonne fin de semaine de l'Action de grâces.* » M. Cullen n'a pas répondu.

192. Au cours de cette journée, M^{me} Walls a envoyé plusieurs SMS à M. Rosner, demandant finalement d'avoir une conversation téléphonique. Ce soir-là, M. Rosner l'a appelée. M^{me} Walls

lui a dit que la signature de la licence par la directrice au cours de l'« intervalle » entre les deux gouvernements ne relèverait pas de la politique et serait bénéfique pour tout le monde.

(j) La greffière rencontre les ministres

193. Bien que la date exacte ne soit pas claire, M^{me} Gerrard s'est souvenue qu'à cette époque, elle avait été convoquée à une réunion dans le bureau de M. Wharton où, selon elle, M. Cullen et M. Johnson étaient également présents. M^{me} Gerrard a déclaré que les ministres lui avaient dit que la licence du projet devait être délivrée pour le bien de la province. Elle a indiqué qu'elle avait répondu que la délivrance d'une licence pour le projet n'était pas autorisée pendant la période de transition en raison de la convention de transition. M^{me} Gerrard se souvenait que M. Wharton avait parlé de l'importance du projet pour l'économie de la province et qu'elle avait l'impression qu'il était assez agressif dans sa tentative de la convaincre que la licence pouvait être délivrée.

194. M. Cullen, M. Wharton et M. Johnson ont tous nié l'existence d'une telle réunion. Cela dit, j'accorde davantage de poids au témoignage de M^{me} Gerrard, tant sur la tenue de la réunion que sur le contenu des échanges. Même si elle ne se souvenait pas de la date exacte de cette réunion, elle a pu se rappeler d'autres détails à ce sujet et son témoignage est cohérent avec l'ensemble des éléments qui ont été portés à ma connaissance dans le cadre de cette enquête, à savoir que des efforts étaient entrepris pour envisager l'utilisation de l'option de l'article 11.1 afin de délivrer la licence du projet au cours de la période de transition.

(k) 11 octobre 2023 : Préparatifs pour l'utilisation de l'article 11.1

195. M^{me} Gerrard a déclaré qu'à partir du 11 octobre 2023, des pressions plus intenses se sont fait sentir sur les membres de la fonction publique de la part des ministres du gouvernement PC sortant en vue de se préparer à utiliser l'option de l'article 11.1.

196. M. Klos a confirmé que, dans la première semaine suivant l'élection, à la demande de M. Cullen, le Ministère avait examiné la procédure de l'article 11.1 et demandé un avis juridique quant à son utilisation. Une partie de cet examen portait sur la marche à suivre au cas où le

ministre, M. Klein, refuserait de signer la licence. Il avait été décidé que, si M. Klein refusait d'exercer l'option de l'article 11.1, la ministre suppléante désignée, Rochelle Squires, pourrait être invitée à signer la licence.

197. Les ministres suppléants sont nommés en vertu de l'article 4 de la Loi sur l'organisation du gouvernement. Elle permet, « en des occasions spéciales ou de manière générale [, de] nommer un ministre suppléant **en cas d'absence ou d'empêchement** du ministre titulaire ». J'ai mis les mots « en cas d'absence ou d'empêchement » en évidence, car, d'après ma lecture de cet article, il ne confère pas de pouvoir au ministre suppléant si le ministre titulaire donne une réponse qui ne plaît pas aux autres.

198. Le 11 octobre, à 4 h 23 du matin, M. Filmon a envoyé ce SMS à M. Cullen : « *Juste pour prendre encore des nouvelles, merci* ». M. Cullen a répondu à ce SMS à 7 h du matin : « *Bonjour, c'est le désordre. En fin de compte, c'est au NPD de décider. Je vous tiendrai au courant.* »

199. M. Filmon a dit qu'il interrogeait M. Cullen sur la licence du projet et qu'il avait cru comprendre que M. Cullen disait que, quoi qu'il arrive, il n'y avait pas d'autres options et que la décision relevait désormais du nouveau gouvernement NPD.

200. Malgré la réponse qu'il avait donnée à M. Filmon, M. Cullen a confirmé que le courriel sur l'article 11.1 qu'il avait reçu le 10 octobre 2023 de la part de M^{me} Gerrard et la conversation qu'il avait eue par la suite avec M^{me} Stefanson l'avaient incité à appeler M. Wharton pour discuter des options pour l'octroi de la licence. Les relevés téléphoniques montrent que M. Cullen et M. Wharton se sont parlé les 11 et 12 octobre 2023. M. Wharton se souvenait que c'était le 12 octobre que M. Cullen lui avait parlé de l'option de l'article 11.1.

201. M. Wharton et M. Johnson ont eu un appel FaceTime avec Shandy Walls, la lobbyiste de Sio Silica, le 11 octobre 2023. M. Wharton a déclaré qu'ils voulaient s'assurer que Sio Silica était « à jour » afin de faciliter la prise d'une décision sur le dossier par le gouvernement NPD entrant.

Cependant, je note que M. Wharton était déjà au courant de l'opposition du NPD à l'octroi d'une licence pour le projet pendant la période de transition.

202. Bien que M. Johnson ait nié que cet appel ait eu lieu et qu'il ait nié connaître M^{me} Walls, les relevés montrent que le 11 octobre 2023 à 20 h 21, M^{me} Walls a envoyé un SMS à M. Rosner pour lui dire :

« Je viens d'avoir une réunion avec Wharton et Johnson – ils soutiennent l'octroi de la licence à 100 %, sans aucune considération politique. »

(I) 12 octobre 2023 : Tentative d'utilisation de l'article 11.1

203. Les efforts déployés pour obtenir la délivrance de la licence du projet de Sio Silica ont abouti le 12 octobre 2023.

204. À **8 h 23**, M^{me} Walls a envoyé un SMS à M. Rosner :

« Juste pour faire suite à notre discussion de mardi. Est-il possible d'autoriser le Ministère à signer la licence? »

205. M. Rosner n'a pas répondu.

206. À **13 h 01**, M. Cullen a appelé M. Wharton pour lui parler du processus de l'article 11.1. Bien que M. Cullen ne se souvienne pas d'avoir précisément dit à M. Wharton d'appeler M. Klein, il a déclaré qu'il l'avait peut-être fait. Quoi qu'il en soit, M. Cullen a déclaré que M. Wharton lui avait dit qu'il communiquerait avec M. Klein au sujet de la délivrance de la licence du projet en vertu de l'article 11.1.

207. M. Wharton a déclaré qu'il avait proposé de communiquer avec M. Klein de sa propre initiative, et non parce que M. Cullen le lui avait demandé, et qu'il avait présumé que les renseignements fournis par ce dernier au sujet du recours à l'article 11.1 avaient été validés par les « canaux appropriés ».

208. Je conclus qu'il n'y a guère de différence entre le fait de fournir à M. Wharton des renseignements sur la procédure prévue à l'article 11.1 et le fait de lui demander de communiquer avec M. Klein. M. Cullen n'a pas fourni ces renseignements à M. Wharton par pure « courtoisie ». Il avait clairement l'intention que M. Wharton agisse sur la base de ces renseignements. Il n'avait aucune autre raison de lui communiquer ces renseignements à ce stade.

209. M. Cullen a nié avoir discuté de la possibilité d'approcher M^{me} Squires, en tant que ministre suppléante désignée, au cas où M. Klein refuserait d'exercer cette option. Cependant, M. Wharton se souvenait d'avoir abordé la possibilité de contacter M^{me} Squires. J'accorde davantage de poids au témoignage de M. Wharton sur ce point, car le Ministère avait déjà envisagé cette possibilité.

210. M. Johnson a appelé M. Wharton peu de temps après l'appel de M. Wharton à M. Cullen. M. Wharton a déclaré que, même s'il ne pouvait pas l'affirmer avec certitude, il pensait avoir dit à M. Johnson qu'il avait l'intention de contacter M. Klein pour qu'il exerce l'option de l'article 11.1.

211. M. Johnson a déclaré qu'il ne se souvenait pas de cet appel, mais tous deux m'ont dit qu'ils étaient de bons amis et qu'ils passaient généralement beaucoup de temps ensemble. Les relevés téléphoniques montrent qu'ils se sont appelés fréquemment pendant la période de transition.

212. M. Johnson avait clairement intérêt à ce que la licence du projet soit délivrée. Il était présent à la réunion au cours de laquelle M^{me} Gerrard a été informée que le gouvernement en place souhaitait que la licence soit délivrée. Il a également participé à une réunion FaceTime le 11 octobre 2023 avec M^{me} Walls, la lobbyiste de Sio Silica. J'estime qu'il est plus probable qu'improbable que M. Wharton ait parlé à M. Johnson de son intention de contacter M. Klein pour exercer l'option de l'article 11.1 et j'accorde donc davantage de poids au témoignage de M. Wharton quant à la nature de sa conversation avec M. Johnson.

213. À **15 h 46**, M^{me} Walls a envoyé à M. Rosner un SMS contenant un GIF de Tina Fey se donnant un « high five » à elle-même accompagné de la question « Oui? ».

214. À **15 h 49**, M^{me} Stefanson a appelé M. Cullen et ils ont parlé pendant environ 10 minutes. M. Cullen ne se souvenait pas de ce dont ils avaient parlé. M^{me} Stefanson a nié avoir discuté avec M. Cullen de la licence du projet ou de l'intention de M. Wharton de communiquer avec M. Klein.

215. À **17 h 28**, M. Wharton a appelé M^{me} Walls pour l'informer qu'il avait l'intention de demander à M. Klein de délivrer la licence du projet en vertu de l'article 11.1.

216. À **17 h 31**, M. Wharton a appelé M. Klein. Ils se sont parlé pendant environ 6 minutes. Les témoignages de M. Wharton et de M. Klein concordent pour l'essentiel sur les aspects importants de leur conversation.

217. M. Klein a dit que M. Wharton lui avait expliqué que le Ministère avait préparé un document qu'il devait signer pour approuver la licence du projet. En réponse, M. Klein a indiqué avoir dit à M. Wharton qu'il n'avait pas été réélu aux élections provinciales et qu'il ne se sentait donc pas autorisé à délivrer la licence. M. Klein s'est souvenu que M. Wharton avait continué à insister sur ce point. À la fin de l'appel, M. Wharton lui avait dit qu'il demanderait à quelqu'un d'autre de signer.

218. M. Wharton a indiqué avoir dit à M. Klein qu'il pouvait signer une lettre adressée à la directrice de la Direction des autorisations environnementales pour demander au Ministère de délivrer la licence du projet, mais que M. Klein avait refusé. Il a expliqué avoir ensuite demandé à M. Klein s'il accepterait qu'il téléphone à M^{me} Squires pour lui demander d'émettre la « directive », ce à quoi M. Klein a répondu : « libre à vous ».

219. Les preuves sont donc claires : M. Wharton a demandé à M. Klein de délivrer la licence du projet et, lorsque celui-ci a refusé de le faire, M. Wharton a dit à M. Klein qu'il demanderait à M^{me} Squires de délivrer la licence du projet.

220. Entre-temps, M^{me} Gerrard, qui avait pris connaissance du projet de M. Wharton de communiquer avec M. Klein, a envoyé à **17 h 35** un courriel intitulé « article 11.1 de la Loi sur l'environnement » à M. Klos et à M. Sims. Ce courriel faisait partie d'un fil de discussion qui commençait avec le courriel sur l'article 11.1 que M. Klos avait envoyé à M^{me} Gerrard le 6 octobre et qui se lisait comme suit :

Je crois savoir que le ministre des Finances, le ministre du Développement économique, de l'Investissement et du Commerce et le ministre de l'Agriculture ont demandé ces renseignements. Pour respecter la responsabilité ministérielle, il est impératif que votre ministre transmette ces renseignements à ces autres ministres.

Je tiens à réitérer, comme je l'ai fait auprès de ces ministres, que nous sommes soumis à une convention de transition jusqu'à ce que le nouveau gouvernement soit assermenté. En raison de la nature de cette proposition, je conseille de ne pas prendre de décision avant la fin de la période de transition.

Je vous prie de bien vouloir indiquer immédiatement à mon bureau si votre ministre donne l'ordre de délivrer une licence au titre de l'article 11.1 de la Loi sur l'environnement.

221. La référence aux « ministre des Finances, ministre du Développement économique, de l'Investissement et du Commerce et ministre de l'Agriculture » concernait M. Cullen, M. Wharton et M. Johnson. La référence à « ces renseignements » concerne les renseignements relatifs à l'article 11.1 que le Ministère avait obtenus et fournis à la greffière le 6 octobre.

222. À **17 h 37**, immédiatement après son appel avec M. Wharton, M. Klein a téléphoné à M^{me} Stefanson. N'ayant pas réussi à la joindre, il lui a laissé un message vocal pour qu'elle le rappelle et lui a immédiatement envoyé un SMS disant : « *Il faut qu'on se parle au plus vite. L'affaire Silica est hors de contrôle.* » M^{me} Stefanson a répondu par un texto : « *Sur l'autre ligne* ». M. Klein a répondu : « *D'accord. Je viens d'avoir Wharton au téléphone, ce n'est pas bon* ».

223. M. Klein a ensuite appelé M. Cullen à **17 h 38** et lui a laissé un message vocal lui demandant de l'appeler au sujet de son appel téléphonique avec M. Wharton.

224. Avant de rappeler M. Klein, M^{me} Stefanson a téléphoné à M. Cullen à **17 h 41** et lui a parlé pendant plusieurs minutes avant d'ajouter M. Klein à l'appel. Les trois ont ensuite eu une discussion qui a duré 14 minutes.

225. M. Klein a déclaré qu'il avait parlé à M^{me} Stefanson de l'appel avec M. Wharton et qu'il était « farouchement opposé » à la délivrance de la licence. Il se souvenait que M^{me} Stefanson était « très contrariée parce qu'elle disait ne pas savoir ce qui se passait ». Du point de vue de M. Klein, M^{me} Stefanson était d'accord avec son refus de délivrer la licence du projet. M. Klein a décrit M. Cullen comme étant « très silencieux » pendant l'appel, mais il a déclaré qu'il examinerait la question plus en détail.

226. Selon M^{me} Stefanson, M. Klein lui a dit qu'il était préoccupé par le fait qu'on lui demandait de délivrer la licence du projet. M. Klein a également dit à M^{me} Stefanson qu'il était préoccupé par le fait que l'ordre l'intimant de le faire provenait d'elle. M^{me} Stefanson a dit qu'elle lui avait répondu que ce n'était pas le cas, que la décision revenait au nouveau gouvernement NPD et qu'elle avait demandé que l'équipe de transition du NPD soit informée. M^{me} Stefanson s'est déclarée surprise d'apprendre que M. Wharton avait appelé M. Klein.

227. Pour sa part, M. Cullen a déclaré qu'il avait dit à M^{me} Stefanson et à M. Klein qu'il se pencherait sur la question et veillerait à ce que l'on sache que le gouvernement PC sortant ne délivrerait pas de licence pour le projet.

228. Il convient de noter que ni M^{me} Stefanson ni M. Cullen n'ont déclaré avoir demandé à l'autre au cours de cette conversation quelle était la position du NPD sur la question. Je pense que c'est parce qu'ils étaient déjà au courant depuis le 10 octobre 2023 que le NPD était opposé à la délivrance de la licence pendant la période de transition.

229. J'accepte le témoignage de M. Klein sur la discussion qui a eu lieu lors de cet appel. J'estime que le comportement de M^{me} Stefanson et de M. Cullen au cours de l'appel était pour le moins insincère. Au moment de cet appel, M. Cullen et M^{me} Stefanson savaient déjà que le

nouveau gouvernement NPD s'opposait à la délivrance d'une licence pour le projet pendant la période de transition et ils avaient accepté de faire part à M. Wharton de l'option de l'article 11.1.

230. À **17 h 49**, M. Klos a transmis le courriel de M^{me} Gerrard à M. Klein. M. Klein m'a dit qu'il ne l'avait jamais vu parce qu'il ne lisait pas les courriels du gouvernement à ce moment-là.

231. À **17 h 56**, immédiatement après sa conversation téléphonique à trois avec M. Klein et M^{me} Stefanson, M. Cullen a appelé M. Wharton et ils se sont parlé pendant 12 minutes. M. Cullen a expliqué avoir dit à M. Wharton que M. Klein ne voulait pas exercer l'option de l'article 11.1 (ce que M. Wharton savait déjà) et que M^{me} Stefanson était d'accord avec M. Klein. Il a déclaré que M. Wharton était d'accord avec la directive qu'il avait donnée, à savoir de ne pas chercher davantage à exercer l'option de l'article 11.1.

232. Les souvenirs de M. Wharton concernant cet appel téléphonique étaient très différents. Il se souvenait avoir discuté avec M. Cullen du fait que M. Klein avait déclaré ne pas vouloir avoir recours à l'article 11.1 parce qu'il avait perdu son siège. M. Wharton a dit avoir indiqué à M. Cullen qu'il contacterait M^{me} Squires pour lui demander d'approuver la licence du projet en vertu de l'article en question. M. Wharton a nié que M. Cullen lui ait ordonné, au nom de M^{me} Stefanson, de ne pas chercher davantage à exercer l'option de l'article 11.1.

233. J'accorde davantage de poids au témoignage de M. Wharton quant à sa conversation avec M. Cullen. Pour accepter la version de la conversation donnée par M. Cullen, je devrais croire que M. Wharton aurait défié l'ordre de cesser de chercher à exercer l'option de l'article 11.1 et aurait décidé lui-même d'appeler M^{me} Squires. Je n'ai aucune raison de croire que M. Wharton aurait continué de chercher à avoir recours à l'article 11.1 sans le soutien du vice-premier ministre. J'estime qu'il est plus probable qu'au cours de l'appel téléphonique, M. Wharton ait confirmé à M. Cullen qu'il allait contacter M^{me} Squires et que M. Cullen ait accepté ou ne lui ait pas ordonné de ne pas le faire.

234. M. Klein se souvient avoir téléphoné à nouveau à M^{me} Stefanson plus tard dans la nuit. Les relevés téléphoniques indiquent qu'il l'a rappelée à **18 h 04**, peu de temps après leur premier appel. Cet appel téléphonique a duré environ 2 minutes. M^{me} Stefanson ne se souvient pas de cette conversation. De même, les souvenirs de M. Klein concernant cet appel téléphonique étaient assez limités. Néanmoins, M. Klein aurait donné suite à la discussion qu'il avait eue avec M^{me} Stefanson.

235. Peu après la fin de son appel avec M. Cullen, M. Wharton a appelé M. Johnson à **18 h 09**. Lors de son entretien, M. Wharton a déclaré qu'il supposait avoir parlé à M. Johnson de son appel téléphonique avec M. Klein, parce que M. Johnson souhaitait faire avancer le dossier Sio Silica. Il a ajouté que M. Johnson savait également qu'il appellerait M^{me} Squires pour lui demander de délivrer la licence du projet en vertu de l'article 11.1.

236. M. Johnson n'a pu se rappeler aucun détail précis de la conversation téléphonique, affirmant ne pas s'être intéressé à la délivrance du permis pour le projet ni avoir eu connaissance des tentatives de recours à l'article 11.1. Il a toutefois déclaré qu'il s'intéressait de façon générale à RCT Solutions et, par extension, à la délivrance de la licence pour le projet en raison des retombées économiques associées à celui-ci. Il a déclaré qu'il pensait que le fait d'avoir la première usine de fabrication de panneaux solaires en Amérique du Nord allait « changer la donne pour le Manitoba ».

237. Dans l'ensemble, j'estime que l'incapacité de M. Johnson, au moment de son entretien, à se souvenir de ce qu'il s'est passé après l'élection, remet en question sa crédibilité. Compte tenu de la date de l'appel téléphonique de M. Wharton, j'accorde davantage de poids au témoignage de M. Wharton selon lequel il tenait M. Johnson au courant des tentatives d'avoir recours à l'article 11.1.

238. À **18 h 18**, M. Wharton a envoyé un SMS à M^{me} Squires lui demandant d'avoir une discussion. M^{me} Squires l'a immédiatement appelé et ils ont parlé pendant environ huit minutes.

239. M^{me} Squires a déclaré que M. Wharton lui avait dit que, pour faire avancer le projet, il suffisait d'une « directive ministérielle » et qu'il lui avait demandé d'approuver un arrêté qui permettrait au projet d'aller de l'avant. M^{me} Squires a expliqué qu'elle trouvait cette demande étrange, car elle ne connaissait pas les dossiers de M. Klein. Elle était toutefois au courant du projet de Sio Silica et de la controverse qui l'entourait. Elle a déclaré s'être sentie « un peu perdue » à la suite de cet appel, et que la demande était inappropriée, parce que le gouvernement sortant était en « transition » et qu'il restait six jours avant la prestation de serment du nouveau gouvernement.

240. M^{me} Squires m'a également dit que M. Wharton avait déclaré que le projet revêtait une importance particulière pour M^{me} Stefanson, mais qu'« il ne serait pas bien vu » qu'elle délivre elle-même la directive; elle n'était pas certaine qu'il ait utilisé les mots de « conflit d'intérêts ». M^{me} Squires a déclaré avoir dit à M. Wharton qu'elle n'était pas à l'aise à l'idée de donner suite à la demande visant à délivrer la licence pour le projet et qu'elle avait refusé de le faire.

241. Le témoignage de M^{me} Squires est étayé par celui de Melanie Maher, l'attachée de direction de M^{me} Squires. Celle-ci a indiqué qu'elle avait participé à un dîner avec M^{me} Squires, ce soir du 12 octobre 2023, au cours duquel M^{me} Squires lui avait dit qu'elle était très contrariée par l'appel qu'elle venait de recevoir de M. Wharton et qu'il avait tenté de lui faire approuver la licence du projet.

242. M. Wharton a confirmé qu'il avait dit à M^{me} Squires que M. Klein ne souhaitait pas délivrer de licence pour le projet et qu'il lui avait demandé si « elle serait prête, en tant que ministre suppléante, à signer une lettre à la directrice », question à laquelle M^{me} Squires avait répondu « non ».

243. M. Wharton a nié avoir dit qu'il ne serait pas « bien vu » que M^{me} Stefanson envoie la directive. M. Wharton a également nié avoir dit à M^{me} Squires que M^{me} Stefanson avait un conflit lié à Sio Silica, et a dit qu'il n'était pas au courant d'un tel conflit. Cependant, la déclaration de M^{me} Squires est cohérente avec le commentaire formulé par M. Klein à M^{me} Stefanson, à savoir

qu'il avait l'impression qu'on lui demandait d'approuver le projet à sa demande. Même s'il est impossible pour moi de parvenir à une conclusion définitive sur ce que M. Wharton a voulu dire, je pense qu'il est probable qu'il ait fait ces déclarations.

244. Quoi qu'il en soit, les preuves sont claires : M. Wharton a appelé M^{me} Squires pour lui demander d'approuver la licence du projet pendant la période de transition.

245. À **18 h 17**, M^{me} Gerrard a tenté d'appeler M^{me} Stefanson, sans parvenir à la joindre. M^{me} Stefanson a rappelé M^{me} Gerrard à **18 h 26** et elles se sont parlé pendant 6 minutes.

246. Selon M^{me} Gerrard, elle tentait de joindre M^{me} Stefanson pour obtenir son avis sur les tentatives du gouvernement sortant de recourir à l'article 11.1. Elle a déclaré que, lorsqu'elle l'a rappelée, M^{me} Stefanson lui a dit que M. Wharton et d'autres ministres pourraient « essayer de faire passer » la licence du projet et elle a demandé à M^{me} Gerrard si elle était au courant de cela. M^{me} Gerrard a confirmé qu'elle l'était. M^{me} Gerrard a dit que M^{me} Stefanson a alors déclaré que la licence du projet ne devait pas être délivrée, car le gouvernement sortant était contraint par la convention de transition.

247. Les souvenirs de M^{me} Stefanson corroborent la version de M^{me} Gerrard quant à ce qui a été dit lors de cet appel, à une exception près. Selon M^{me} Stefanson, elle a également demandé à M^{me} Gerrard quelle était la position du NPD, et c'est au cours de cet appel téléphonique qu'elle a appris pour la première fois que le NPD s'opposait à la délivrance d'une licence pour le projet pendant la période de transition.

248. J'estime que le témoignage de M^{me} Stefanson, selon lequel elle ne connaissait pas la position du NPD avant de recevoir l'appel de M^{me} Gerrard à 18 h 26 le 12 octobre, n'est tout simplement pas cohérent avec d'autres éléments de son témoignage ni avec l'ensemble des éléments de preuve que j'ai pu recevoir dans le cadre de cette enquête. M. Cullen avait déjà dit à M^{me} Stefanson le 10 octobre que le NPD avait définitivement dit « non ». À ce stade, elle savait également que des options étaient néanmoins envisagées pour délivrer la licence du projet. En

outre, en réponse aux questions posées au cours de l'entretien pour obtenir des détails sur sa déclaration selon laquelle c'était au cours de cet appel téléphonique qu'elle avait appris pour la première fois l'opposition du NPD, le témoignage de M^{me} Stefanson s'est avéré vague et confus.

249. Il convient également de noter que M^{me} Stefanson n'a pas pris l'initiative d'appeler M^{me} Gerrard pour l'informer de ce qui se passait et lui dire qu'aucune licence ne devait être délivrée pour le projet. C'est M^{me} Gerrard qui a appelé M^{me} Stefanson. Cela s'est passé près d'une heure après que M. Klein a parlé à M^{me} Stefanson de l'appel de M. Wharton.

250. Après avoir parlé avec M^{me} Gerrard, M^{me} Stefanson a appelé M. Cullen à **18 h 40** et ils ont parlé pendant environ 19 minutes. M. Cullen ne se souvenait pas de ce dont ils avaient parlé. M^{me} Stefanson a déclaré que c'est au cours de cet appel qu'elle lui aurait dit que le NPD s'opposait à la délivrance de la licence du projet, puisqu'elle venait soi-disant d'apprendre cette information de la part de M^{me} Gerrard. Pour les raisons déjà exposées, je n'accepte pas ce témoignage.

251. À **16 h 52**, M. Wharton a appelé M. Cullen. Les relevés téléphoniques montrent que l'appel n'a duré qu'une minute et que M. Cullen était au téléphone avec M^{me} Stefanson à ce moment-là. Malgré cela, M. Wharton a déclaré que c'était au cours de cet appel que M. Cullen lui avait parlé pour la première fois de l'opposition du NPD à l'octroi d'une licence pour le projet. Selon M. Wharton, M. Cullen lui a dit : « Wab a dit non, et la première ministre [M^{me} Stefanson] a dit, d'accord, nous ne donnerons pas suite à cette affaire ». M. Wharton a déclaré que c'était à ce moment-là qu'il avait été décidé de ne pas avoir recours à l'option de l'article 11.1.

252. M. Cullen ne se souvient pas du prétendu appel téléphonique avec M. Wharton.

253. Il ressort clairement des relevés téléphoniques que, même si M. Wharton a tenté d'appeler M. Cullen, l'appel n'a pas abouti. J'estime que cette prétendue conversation entre M. Wharton et M. Cullen n'a pas eu lieu.

254. Quoi qu'il en soit, pour les raisons déjà exposées, je n'accepte pas que M. Wharton ait appris l'opposition du NPD à la délivrance de la licence pour projet seulement à 18 h 52, le 12 octobre 2023, après avoir déjà appelé M. Klein et M^{me} Squires. Il apparaît clairement que M. Wharton était au courant de l'opposition du nouveau gouvernement NPD à la délivrance de la licence pendant la période de transition avant qu'il ne passe ces appels. Ses appels n'auraient pas été nécessaires si le NPD avait accepté que la licence soit délivrée pendant la période de transition.

255. À **18 h 53**, M. Wharton a appelé M. Johnson. M. Wharton a déclaré avoir fait part à M. Johnson de l'opposition du NPD à la délivrance d'une licence pour le projet pendant la période de transition et du fait qu'ils ne pouvaient donc pas aller de l'avant. M. Wharton a également indiqué qu'il avait informé M. Johnson qu'il avait parlé à M^{me} Squires et qu'elle avait refusé de délivrer la licence du projet en vertu de l'article 11.1. Je n'ai aucun doute sur le fait que M. Wharton a informé M. Johnson de ces événements puisqu'il l'avait déjà mis au courant de son appel téléphonique avec M. Klein et qu'il n'a pas cessé de le tenir au courant.

256. À **18 h 54**, M. Wharton a appelé M^{me} Gerrard. Selon M. Wharton, il a admis auprès de M^{me} Gerrard qu'ils ne cherchaient plus à avoir recours à l'option de l'article 11.1.

257. Pour sa part, M^{me} Gerrard a déclaré avoir dit à M. Wharton que M^{me} Stefanson s'opposait au recours à l'option de l'article 11.1 et qu'elle lui avait donné des instructions claires pour qu'elle ne délivre pas la licence pour le projet.

258. À **19 h 33**, M^{me} Walls, qui avait été informée par M. Wharton du projet d'avoir recours à l'article 11.1, a envoyé un SMS à M. Rosner : « *Beaucoup de mouvement ce soir, peut-on se parler 2 minutes?* » À **22 h 33**, elle lui a envoyé un nouveau SMS pour lui demander de « discuter ». M. Rosner n'a répondu à aucun de ces deux messages.

259. M^{me} Stefanson a rappelé une nouvelle fois M^{me} Gerrard à **21 h 23** et elles se sont parlé pendant environ 43 minutes. M^{me} Stefanson a déclaré que l'appel téléphonique était de nature

personnelle et qu'il s'agissait plutôt d'un appel « pour prendre des nouvelles », les deux personnes n'ayant pas eu l'occasion de discuter de manière approfondie après la défaite aux élections. Le témoignage de M^{me} Stefanson a été corroboré par M^{me} Gerrard.

260. Après avoir raccroché avec M^{me} Gerrard, M^{me} Stefanson a envoyé un SMS à Kelvin Goertzen et Ron Schuler à **22 h 12**. M. Goertzen était membre du gouvernement de M^{me} Stefanson et les deux personnes étaient des conseillers de confiance de M^{me} Stefanson.

« Salut! Désolé de vous déranger, mais un problème très sérieux vient d'atterrir sur mon bureau aujourd'hui. Jeff Wharton a essayé de faire passer en force la licence de Sio Silica en invoquant une autorité ministérielle. J'ai tout désamorcé. Mais il faut qu'on parle. Derek était impliqué et je ne suis pas sûre de pouvoir lui faire confiance pour la suite. Si vous avez le temps de parler ce soir, je serai encore disponible pendant 20 minutes. Sinon, on pourra en discuter demain, merci. H »

261. Lors de son entretien, M^{me} Stefanson a expliqué qu'elle était en colère contre M. Wharton pour avoir tenté de recourir à l'article 11.1. Elle a déclaré qu'elle avait l'impression qu'il avait essayé de le faire dans son dos. En ce qui concerne la phrase « *j'ai tout désamorcé* », elle a déclaré qu'elle faisait référence à l'instruction qu'elle avait donnée à M^{me} Gerrard au cours de leur conversation téléphonique de 18 h 26 de ne pas autoriser la délivrance de la licence pour le projet en vertu de l'article 11.1. Elle a expliqué que sa référence à « Derek » concernait M. Johnson, et que son commentaire se rapportait à son amitié avec M. Wharton et à son futur rôle dans son caucus.

262. Peu après avoir envoyé le SMS, M^{me} Stefanson a appelé M. Schuler et a ajouté M. Goertzen à l'appel. Leur conversation a duré plus d'une heure. M^{me} Stefanson a déclaré que, bien que l'appel téléphonique ait été une « conversation rapide » pour informer M. Schuler et M. Goertzen de ce qui s'était passé, ils ont surtout parlé de la transition entre les gouvernements et de son propre avenir politique.

263. M. Goertzen a déclaré avoir eu l'impression, au cours de cet appel, que M^{me} Stefanson était « surprise » par ce que M. Wharton avait fait et qu'elle était contrariée parce que des choses « se passaient dans son dos ». Il a déclaré qu'elle souhaitait obtenir leur point de vue sur la question et savoir s'ils avaient entendu quelque chose de la part de quelqu'un d'autre. Il a également dit qu'elle craignait que M. Wharton essaie d'aborder la question lors de la dernière réunion du Cabinet à venir. Elle voulait que M. Schuler et M. Goertzen sachent ce qu'il se passait tout en ayant l'assurance qu'ils ne soutiendraient pas la délivrance de la licence si la question était soulevée lors de la réunion.

264. Même si je ne peux pas me prononcer sur les intentions de M^{me} Stefanson lorsqu'elle a envoyé le SMS à ses collègues, j'estime que son contenu et l'explication qu'elle en a donnée par la suite ne sont pas cohérents avec le comportement qu'elle a eu avant l'envoi de ce message. En particulier, ils ne sont pas cohérents avec le fait qu'elle et M. Cullen ont eu une discussion le 10 octobre sur le fait de faire part de l'option de l'article 11.1 à M. Wharton. Je note également qu'au moment de l'envoi du SMS de M^{me} Stefanson, le projet de recourir à l'option de l'article 11.1 avait échoué et que M. Klein s'était montré très contrarié face à la demande de M. Wharton.

(m)Après le 12 octobre 2023

265. M. Cullen a continué de parler de la licence du projet avec M. Filmon et d'autres personnes après le 12 octobre. Cependant, aucune autre tentative n'a été faite pour approuver la licence pour le projet, que ce soit par lui ou par l'une des autres parties intimées.

VI. Questions et dispositions pertinentes de la Loi

266. L'objectif de la présente enquête est de déterminer si le comportement de chacune des quatre parties intimées constituait une infraction à une ou à plusieurs des dispositions figurant aux articles 2, 3, 4 et 5 de la Loi.

267. L'article 4 concerne l'utilisation des renseignements confidentiels d'initié. Voici l'article en question :

Renseignements d'initié

4 Le député ne peut utiliser ni communiquer les renseignements obtenus en sa qualité de député et auxquels le public n'a pas accès dans le but de favoriser ses intérêts personnels, ceux de sa famille ou, de façon induue, les intérêts personnels d'une autre personne.

268. L'article 3 interdit quant à lui aux députés de prendre des décisions lorsqu'ils se trouvent en situation de conflit d'intérêts :

Prise de décisions

3 Ne peut prendre de décision liée à l'exercice de ses fonctions officielles, ni participer à la prise d'une telle décision, le député qui sait ou devrait raisonnablement savoir qu'une telle décision le placerait en conflit d'intérêts.

269. Pour que cet article s'applique, deux éléments doivent être établis. Tout d'abord, le député doit avoir pris une décision ou participé à la prise d'une décision en sa qualité officielle. Deuxièmement, le député doit avoir su, ou aurait raisonnablement dû savoir, qu'en prenant la décision, il se trouverait en situation de « conflit d'intérêts ».

270. L'article 3 doit être lu conjointement avec l'article 2. L'article 2 définit la notion de « conflit d'intérêts » :

Conflit d'intérêts

2 Pour l'application de la présente loi, est en conflit d'intérêts le député qui exerce une fonction officielle qui lui permet de favoriser ses intérêts personnels, ceux de sa famille ou, de façon induue, les intérêts personnels d'une autre personne.

271. Lus ensemble, les articles 2 et 3 de la Loi interdisent à tout député qui exerce ses fonctions officielles de prendre une décision ou de participer à la prise d'une décision lorsqu'il sait ou devrait raisonnablement savoir qu'il existe une possibilité de favoriser ses intérêts personnels, ceux de sa famille ou, de façon indue, les intérêts personnels d'une autre personne. Il importe de noter que, pour l'application des articles 2 et 3, il n'est pas nécessaire qu'un intérêt personnel soit effectivement favorisé. Le conflit survient lorsqu'il existe une possibilité de favoriser un intérêt personnel. Lorsqu'une telle possibilité se présente, la Loi stipule, au paragraphe 16(1), que le député doit se récuser et éviter toute participation à la décision.

272. L'article 5 interdit à tout député d'utiliser ses fonctions pour chercher à influencer la décision d'une autre personne dans le but de favoriser ses intérêts personnels, ceux de sa famille ou, de façon indue, les intérêts personnels d'une autre personne.

Abus de pouvoir

5 Le député ne peut utiliser ses fonctions pour chercher à influencer la décision d'une autre personne dans le but de favoriser ses intérêts personnels, ceux de sa famille ou, de façon indue, les intérêts personnels d'une autre personne.

273. Pour que cet article s'applique, le député doit avoir utilisé sa position pour tenter d'influencer la décision d'une autre personne. Le but, ou l'un des buts, de la tentative d'influence doit avoir été de favoriser ses intérêts personnels, ceux de sa famille ou, de façon indue, les intérêts personnels d'une autre personne. L'essence de cet article est la tentative d'influencer une décision; il importe peu que cette tentative ait été couronnée de succès ou non.

274. Bien que ces dispositions reposent sur l'existence d'un « intérêt personnel », la Loi ne définit pas ce terme. Elle indique seulement ce que ne constitue pas un intérêt personnel (art. 1[1]) :

« **intérêt personnel** » Ne vise pas l'intérêt que peut avoir une personne dans une décision ou une question qui, selon le cas :

- a) est de portée générale;
- b) touche un député en sa qualité de membre d'une vaste catégorie de personnes;

c) concerne la rémunération, les allocations ou les avantages d'un député, d'un fonctionnaire ou d'un employé de l'Assemblée.

La présente définition exclut également tout intérêt de nature si négligeable ou improbable qu'il serait déraisonnable de croire qu'il pourrait influencer le député.

275. Aux fins du présent rapport, il n'est pas nécessaire d'étudier toute l'étendue de la signification d'un « intérêt personnel ». Il suffit de noter que l'« intérêt personnel » comprend certainement un intérêt pécuniaire, c'est-à-dire lorsqu'il existe une possibilité de gain financier.

276. En examinant ces articles de la Loi, je m'appuierai sur les conclusions de fait que j'ai tirées en ce qui concerne les preuves que j'ai reçues au cours de mon enquête. J'examinerai également les arguments qui m'ont été présentés dans les observations écrites remises par les parties intimées, que ce soit après que je leur ai notifié la demande d'enquête ou après que je leur ai envoyé mes conclusions préliminaires.

VII. Analyse

a. Article 4

277. L'article 4 peut être traité rapidement. Dans le cadre de mon enquête, je n'ai trouvé aucun élément de preuve selon lequel l'une ou l'autre des parties intimées aurait utilisé ou communiqué des renseignements non accessibles au public pour favoriser ou chercher à favoriser les intérêts personnels de qui que ce soit.

278. Je conclus donc qu'aucune des parties intimées n'a agi en violation de l'article 4.

b. Articles 2, 3 et 5

279. Les éléments de ces articles sont similaires et je les traiterai donc ensemble.

i. Agir dans sa fonction officielle ou en sa qualité pour exercer une influence

280. Les articles 2, 3 et 5 exigent qu'une action soit entreprise. Le député doit avoir pris une décision ou avoir fait quelque chose dans le cadre de ses fonctions officielles pour chercher à

influencer la décision d'une autre personne.

Derek Johnson

281. M. Johnson souhaitait manifestement la délivrance de la licence pour le projet et M. Wharton l'a tenu parfaitement informé du dossier. Il était au courant des projets de M. Wharton d'appeler M. Klein et M^{me} Squires et a participé à un appel avec une lobbyiste de Sio Silica pendant la période de transition. Compte tenu de sa compréhension, de son propre aveu, de la convention de transition, il aurait été souhaitable qu'il conseille à M. Wharton de ne pas appeler M. Klein et M^{me} Squires. Cependant, il n'avait aucune obligation de le faire. Par ailleurs, je n'ai trouvé aucune preuve indiquant qu'il avait pris des mesures précises dans le cadre de ses fonctions officielles. J'estime donc que M. Johnson n'a pas pris de décision ni participé à la prise d'une décision dans le cadre de ses fonctions officielles et qu'il n'a pas non plus cherché à influencer la décision d'une autre personne.

282. Je conclus donc qu'il n'a pas enfreint la Loi. Ce constat conclut mon examen de la plainte concernant M. Johnson.

Heather Stefanson, Cliff Cullen et Jeff Wharton

283. En revanche, il ne fait aucun doute que le premier élément des articles 2, 3 et 5 a été établi en ce qui concerne M^{me} Stefanson, M. Cullen et M. Wharton. Chacune de ces personnes a pris la décision, dans le cadre de ses fonctions officielles, de chercher ou de permettre de chercher à avoir recours à l'option de l'article 11.1. Cette décision nécessitait inévitablement une tentative d'utiliser leur qualité pour influencer la décision d'une autre personne, d'abord M. Klein, puis M^{me} Squires (je ne peux pas déterminer si M^{me} Stefanson savait que M^{me} Squires

serait également contactée, mais sa connaissance préalable de l'appel à M. Wharton est suffisante pour satisfaire au premier élément).

284. Ce constat nous amène à nous poser une série de questions dont les réponses permettront de déterminer si le deuxième élément des articles 2, 3 et 5 est établi. Dans l'affirmative, les actions de ces parties intimées représenteront des infractions à la Loi :

1. **Intérêts personnels ou familiaux?** Les actions de M^{me} Stefanson, de M. Cullen et de M. Wharton ont-elles sciemment permis de favoriser leurs intérêts personnels ou ceux de leur famille?
2. **Intérêts d'une autre personne?** Leurs actions ont-elles sciemment permis de favoriser les intérêts personnels d'une autre personne?
3. **De façon indue?** Si la réponse à la question 2 est oui, les intérêts personnels de l'autre personne ont-ils été favorisés « de façon indue »?

ii. « Favoriser ses intérêts personnels ou ceux de sa famille »

285. Je commencerai par me pencher sur la première question. Les actions de M^{me} Stefanson, de M. Cullen et de M. Wharton ont-elles sciemment permis de favoriser leurs intérêts personnels ou ceux de leur famille?

286. Chacune des parties intimées a déclaré sous serment qu'elle n'avait aucun lien financier ou personnel avec Sio Silica, RCT Solutions ou Pyrophyte et qu'aucun membre de sa famille n'avait de tels liens.

287. Chacune des parties intimées a déclaré que personne agissant au nom de Sio Silica, de RCT Solutions ou de Pyrophyte ne lui avait jamais proposé un emploi ou une autre possibilité, comme un poste au sein d'un conseil d'administration.

288. Chacune des parties intimées a déclaré qu'elle n'avait connaissance d'aucun lien financier ou personnel entre Sio Silica et une autre partie intimée ou un membre de sa famille, et qu'elle n'avait pas non plus connaissance de tels liens avec RCT Solutions ou Pyrophyte.

289. Je n'ai trouvé aucune preuve du contraire et j'accepte donc ces affirmations. Par conséquent, je conclus qu'aucune des personnes mises en cause n'a cherché à favoriser ses intérêts personnels ou ceux des membres de sa famille ou n'a eu l'occasion de le faire.

290. En d'autres termes, je n'ai trouvé aucun élément de preuve indiquant que l'une ou l'autre des parties intimées essayait d'obtenir un avantage financier pour elle-même ou pour un membre de sa famille.

iii. « Favoriser les intérêts personnels d'une autre personne »

291. La question suivante consiste à déterminer les actions de M^{me} Stefanson, de M. Cullen et de M. Wharton ont sciemment permis de favoriser les intérêts personnels d'une autre personne.

292. La réponse est ici clairement oui. Il est évident que les actions de M^{me} Stefanson, de M. Cullen et de M. Wharton ont permis de favoriser les intérêts personnels de Sio Silica et, par extension, ceux de RCT Solutions. Leur intention manifeste était de permettre à ces deux entreprises de mettre à exécution leurs plans d'affaires.

293. Toutefois, cela ne constitue pas en soi une infraction à la Loi. Il est courant que les députés de l'Assemblée législative, et en particulier les ministres, prennent des mesures qui favorisent les intérêts d'autres personnes. C'est précisément ce que nous attendons des députés et des gouvernements. Par exemple, les députés défendent ou votent des lois qui favorisent les intérêts des autres. Les députés votent des modifications aux taux d'imposition et aux crédits d'impôt qui favorisent les intérêts de certains contribuables. Les gouvernements accordent des subventions qui servent les intérêts des bénéficiaires desdites subventions. C'est un comportement normal : les députés sont élus pour prendre des décisions, et ces décisions favorisent inévitablement les intérêts de certaines personnes (et en désavantagent parfois d'autres). Cependant, les députés ne doivent pas prendre ces mesures « de façon indue ».

294. C'est donc cette ultime question que je dois aborder. Étant donné que les actions de M^{me} Stefanson, de M. Cullen et de M. Wharton ont permis de favoriser les intérêts personnels d'une autre personne, ces actions ont-elles été prises « de façon indue », au sens de la Loi?

iv. « Favoriser de façon indue »

295. La Loi ne définit pas les circonstances dans lesquelles un député serait considéré comme favorisant « de façon indue » les intérêts personnels d'une autre personne. Cet élément doit donc être établi au cas par cas, en tenant compte de toutes les circonstances. Il faut pour ce faire commencer par s'appuyer sur le sens ordinaire de l'expression « de façon indue », qui est : « d'une manière qui est non conforme aux règles ou normes acceptées » [traduction].

296. La signification du terme « irrégulier » (traduction utilisée dans la loi fédérale et correspondant à « indue » dans la loi du Manitoba) a été examinée par le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique du Canada dans le *Rapport Trudeau II*, dans le cadre de l'affaire SNC-Lavalin, en vertu de dispositions analogues de la Loi sur les conflits d'intérêts du Canada :

[297] Outre à l'article 9, on parle de « favoriser de façon irrégulière l'intérêt personnel de toute autre personne » dans deux autres articles de la Loi qui portent sur des règles fondamentales : l'article 4, qui explique ce qui constitue un conflit d'intérêts, et l'article 8, qui porte sur les renseignements d'initiés.

[298] Le terme « irrégulier », dans son sens ordinaire, signifie incorrect ou inapproprié. Ce sens est conforme à celui du terme équivalent dans la version anglaise de la Loi (« to improperly further »). Ce terme peut aussi avoir le sens de frauduleux ou contraire aux règles. Comme l'indiquent ces définitions, le concept d'irrégularité a un degré de gravité variable, allant du geste inapproprié posé par inadvertance à la fraude commise sciemment. Pour ce qui est de l'application de la Loi, je ne m'intéresse qu'aux gestes répréhensibles qui ne relèvent pas de l'activité criminelle (voir, par exemple, le Rapport Carson).

[...]

[301] Un fil conducteur relie les exemples d'irrégularités dans les rapports antérieurs et chaque utilisation du terme « irrégulier » dans la Loi : un titulaire de charge publique doit se servir de ses fonctions officielles pour commettre une erreur grave ou fondamentale. Une simple irrégularité technique ne constitue vraisemblablement pas un geste posé dans le but de favoriser de façon irrégulière des intérêts personnels. **À mon avis, un geste irrégulier au sens de la Loi est posé lorsque l'exercice des fonctions officielles d'un titulaire de charge publique va à l'encontre de l'intérêt public, parce que le titulaire de**

charge publique soit dépasse les limites de son pouvoir conféré par la loi, soit contrevient à une règle, à une convention ou à un processus établi⁷. [emphase ajoutée]

297. L'importance des conventions et leur rapport à la Constitution écrite du Canada sont résumés par l'honorable Malcolm Rowe et Nicolas Déplanche dans leur article intitulé « Canada's Unwritten Constitutional Order : Conventions and Structural Analysis » :

Selon Peter Hogg, les conventions constitutionnelles sont simplement « des règles de la Constitution qui ne sont pas exécutoires devant les tribunaux ». Bien qu'exacte, cette définition appelle des commentaires supplémentaires. Un universitaire britannique, Geoffrey Marshall, a proposé une définition plus complète : selon lui les conventions sont des « des règles contraignantes de comportement constitutionnel jugées obligatoires par les personnes assurant l'application de la Constitution, mais non appliquées par les présidents des chambres parlementaires ». Andrew Heard écrit quant à lui que les conventions sont définies par rapport au droit écrit; elles sont « des obligations incombant aux acteurs politiques d'agir en dehors du cadre prescrit ou autorisé par la loi formelle ».

Selon nous, ces définitions mettent en évidence trois caractéristiques fondamentales des conventions constitutionnelles. La première concerne leur nature normative. **Les conventions sont des règles contraignantes de comportement politique, et non de simples usages auxquels les acteurs politiques seraient libres de déroger. La deuxième caractéristique concerne l'origine de ce pouvoir normatif : les conventions sont contraignantes parce qu'elles sont reconnues comme telles par les personnes auxquelles elles s'appliquent. La troisième concerne la manière dont elles sont sanctionnées. Étant de nature politique, les conventions ne sont pas justiciables devant les tribunaux. La violation d'une convention constitutionnelle crée un déficit de légitimité, non de légalité, et elle est sanctionnée en dernier ressort dans l'arène politique**⁸. [traduction, emphase ajoutée]

298. Dans son avis sur le renvoi relatif au rapatriement de la Constitution, la Cour suprême du Canada a examiné la signification et l'importance des conventions constitutionnelles :

Avec égards, nous adoptons la définition de convention donnée par le savant juge en chef du Manitoba, le juge Freedman, dans le renvoi du Manitoba, précité, aux pp. 13 et 14 :

Qu'est-ce qu'une convention constitutionnelle? On trouve d'assez nombreux écrits sur le sujet. Bien qu'il puisse y avoir des nuances entre les constitutionnalistes, les experts en sciences politiques et les juges qui y ont contribué, on peut énoncer

⁷ Canada, Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, *Rapport Trudeau II*, (Ottawa : Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique 2019), paragraphes 297-301.

⁸ Malcolm Rowe et Nicolas Déplanche.(2020). « Canada's Unwritten Constitutional Order: Conventions and Structural Analysis », *La Revue du Barreau canadien*, 98(3), 431-433, 2020 CanLIIDocs 3304, <https://canlii.ca/t/t07f>.

comme suit avec un certain degré d'assurance les caractéristiques essentielles d'une convention. Ainsi il existe un consensus général qu'une convention se situe quelque part entre un usage ou une coutume d'une part et une loi constitutionnelle de l'autre. Il y a un consensus général que si l'on cherchait à fixer cette position avec plus de précision, on placerait la convention plus près de la loi que de l'usage ou de la coutume. Il existe également un consensus général qu'« une convention est une règle que ceux à qui elle s'applique considèrent comme obligatoire ». Hogg, *Constitutional Law of Canada* (1977), p. 9. Selon la prépondérance des autorités sinon le consensus général, la sanction de la violation d'une convention est politique et non juridique.

Il faut garder à l'esprit toutefois que bien qu'il ne s'agisse pas de lois, certaines conventions peuvent être plus importantes que certaines lois. Leur importance dépend de la valeur ou du principe qu'elles sont censées protéger. En outre, elles forment une partie intégrante de la Constitution et du régime constitutionnel. Elles relèvent du sens du mot « Constitution » dans le préambule de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867 :

Considérant que les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ont exprimé le désir de contracter une Union Fédérale ... avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni :

C'est pourquoi il est tout à fait juste de dire que violer une convention revient à faire quelque chose d'inconstitutionnel même si cela n'a aucune conséquence juridique directe. Mais on peut aussi utiliser les termes « constitutionnel » et « inconstitutionnel » dans un sens juridique strict, comme par exemple dans le cas d'une loi déclarée *ultra vires* ou inconstitutionnelle. Une équation permet peut-être de résumer ce qui précède : conventions constitutionnelles plus droit constitutionnel égalent la Constitution complète du pays⁹.

299. Dans « Beyond the Writ: The Expansion of the Caretaker Convention in the Twenty-First Century », les auteurs David M. Brock et J.W.J. Bowden notent que le *Renvoi relatif au rapatriement de la Constitution* constitue l'énoncé faisant le plus autorité sur la convention de transition, la Cour suprême du Canada y reconnaissant cette dernière comme une convention fondamentale du gouvernement canadien :

L'énoncé faisant le plus autorité concernant cette convention au Canada se trouve sans doute dans la décision *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, plus connue sous le nom de « Renvoi sur le rapatriement », rendue par la Cour suprême du Canada en 1981. Après avoir précisé la nature des conventions constitutionnelles au Royaume-Uni et au Canada, la Cour prend l'exemple suivant comme une « convention fondamentale » du gouvernement canadien :

⁹ Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution, 1981 CanLII 25 (CSC), [1981] 1 RCS 753, 883-884, <<https://www.canlii.org/fr/ca/csc/doc/1981/1981canlii25/1981canlii25.html>>.

[S]i après une élection générale où l'opposition a obtenu la majorité des sièges, le gouvernement refusait de donner sa démission et s'accrochait au pouvoir, il commettrait par là une violation fondamentale des conventions, si sérieuse d'ailleurs qu'on pourrait la considérer équivalente à un coup d'État [...], car, en droit, le gouvernement est en poste de par le bon plaisir de la Couronne bien que par convention il le soit de par la volonté du peuple¹⁰. [traduction – emphase ajoutée]

300. La déclaration suivante de la Cour suprême démontre l'importance de la convention de transition :

L'objet principal des conventions constitutionnelles est d'assurer que le cadre juridique de la Constitution fonctionnera selon les principes ou valeurs constitutionnelles dominantes de l'époque. Par exemple, la valeur constitutionnelle qui est le pivot des conventions dont on vient de parler et qui se rapporte au gouvernement responsable est le principe démocratique : **les pouvoirs de l'État doivent être exercés conformément aux vœux de l'électorat** [...]¹¹. [emphase ajoutée]

301. La convention de transition est au cœur même de notre démocratie. La légitimité d'un gouvernement dépend du soutien de l'électorat qui s'exprime au moment des élections. Un gouvernement qui perd une élection a perdu la confiance du peuple et la légitimité de faire quoi que ce soit d'autre que de maintenir le statu quo jusqu'à ce que le nouveau gouvernement puisse entrer en fonction. Un gouvernement sortant qui choisit de prendre des décisions importantes, sauf dans les circonstances les plus exceptionnelles, commet un grave affront à l'encontre de nos institutions démocratiques et des électeurs.

302. Je conclus donc que la violation d'une convention constitutionnelle, en l'occurrence la convention de transition, est « indue », au sens de la Loi.

¹⁰ David M. Brock et JWJ Bowden. (2024). « Beyond the Writ : The Expansion of the Caretaker Convention in the Twenty-First Century », *Saskatchewan Law Review* 87(1), 6. CanLIIDocs 892.

¹¹ Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution, 1981 CanLII 25 (CSC), [1981] 1 RCS 753, 880, <<https://www.canlii.org/fr/ca/csc/doc/1981/1981canlii25/1981canlii25.html>>.

303. Au début du présent rapport, j'ai donné un aperçu de la convention de transition. J'ai noté qu'une présentation de la convention de transition avait été faite au Conseil exécutif avant le déclenchement des élections. J'ai noté que toutes les parties intimées avaient reconnu avoir vu cette présentation; elles ont toutes dit qu'elles savaient et comprenaient ce qu'elle signifiait et ce qu'elle exigeait. Elles ont toutes accepté que cette convention entre en vigueur au Manitoba à compter du déclenchement des élections, le 5 septembre 2023, et jusqu'à l'assermentation du nouveau gouvernement, le 18 octobre 2023.

304. Étant contraints par la convention de transition, les membres du gouvernement sortant devaient s'abstenir de toute décision, action ou dépense importante. Comme nous l'avons vu plus haut, l'activité du gouvernement pendant que cette convention est en vigueur doit se limiter aux questions :

- a. qui sont de nature courante;
- b. qui ne suscitent pas la controverse;
- c. qui sont urgentes et dans l'intérêt public;
- d. qui peuvent être annulées par un nouveau gouvernement sans entraîner des dépenses ou des perturbations indues; ou
- e. qui ont reçu l'agrément de l'opposition (dans les cas où la consultation est de mise)¹².

305. Ces éléments renvoient aux conseils énoncés dans la présentation de la convention de transition proposée par le Bureau du greffier au Conseil exécutif avant l'élection de 2023.

306. La licence pour le projet de Sio Silica n'avait pas été délivrée au début de la période de transition. Si l'approbation de cette licence entrait dans l'une de ces catégories, il aurait pu être admissible de délivrer la licence pendant la période de transition. Alors, l'une des exceptions susmentionnées s'applique-t-elle?

¹² [Lignes directrices régissant la conduite des ministres, ministres d'état, membres du personnel exonéré et fonctionnaires en période électorale – Canada.ca](#) (Gouvernement du Canada, Bureau du Conseil privé, août 2021).

307. **Question de nature courante ou qui ne suscite pas la controverse?** Aucune preuve ne vient étayer l'argument selon lequel l'approbation de la licence du projet était une question administrative de nature courante ou ne prêtant pas à controverse. Au contraire, cette question a fait l'objet de fréquentes discussions dans les médias et a suscité de nombreux commentaires et un examen attentif de la part du public. Des avis très tranchés se sont exprimés en faveur des bienfaits économiques du projet, mais des avis tout aussi tranchés ont fait valoir que le projet aurait de graves effets négatifs sur l'environnement. Toutes les parties intimées savaient, ou auraient dû savoir, que l'autorisation du projet ne relevait pas des affaires courantes et qu'elle était controversée. En effet, dans sa réponse à mes conclusions préliminaires, M^{me} Stefanson a reconnu que le projet de Sio Silica était controversé. Il est donc clair que cette exception ne s'applique pas ici.

308. **Question urgente?** M. Cullen m'a dit qu'il comprenait qu'il y avait une certaine urgence à approuver la licence pour le projet, ce qui expliquait en partie la motivation du gouvernement sortant à demander l'approbation avant le changement de gouvernement. Dans sa réponse, M^{me} Stefanson a affirmé que Sio Silica avait informé le gouvernement que son financement serait menacé si la licence du projet n'était pas délivrée rapidement. En dépit de ces affirmations, sur la base des éléments de preuve dont je dispose, j'ai pu constater que, même si des échéances d'approbation avaient été communiquées aux parties intimées, la plus rapprochée aurait été fixée à la fin de l'année 2023, qu'une telle échéance était connue de M. Cullen et de M. Wharton et qu'elle avait presque certainement été communiquée à M^{me} Stefanson. Je conclus donc que la délivrance de la licence pour le projet ne constituait pas une question d'urgence immédiate justifiant une exception à la convention de transition.

309. **Question pouvant être annulée?** L'approbation de la licence pour le projet aurait déclenché le financement et la construction d'une installation d'extraction et de traitement à grande échelle. Elle n'aurait été réversible qu'au prix de coûts et de perturbations considérables, si tant est qu'elle ait été réversible, ce qui aurait certainement limité la liberté de décision du nouveau gouvernement. Là encore, je n'ai aucune difficulté à conclure que cette exception n'est pas applicable à la présente affaire.

310. **Question ayant reçu l'agrément de l'opposition?** J'ai constaté que le nouveau gouvernement NPD avait clairement fait part de son opposition à l'approbation de la licence du projet pendant la période de transition. Les éléments probants montrent qu'avant que M. Wharton demande à M. Klein d'approuver la licence, M^{me} Stefanson, M. Cullen et M. Wharton étaient au courant de la position du NPD et qu'aucun d'entre eux ne pensait que le nouveau gouvernement avait approuvé la délivrance de la licence.

311. Si le NPD avait été disposé à ce que la licence soit délivrée pendant la période de transition, l'approbation aurait pu se faire de la manière habituelle, c'est-à-dire qu'elle aurait pu être délivrée par la directrice de la Direction des autorisations environnementales. Il n'aurait pas été nécessaire de recourir à l'approbation ministérielle en vertu de l'article 11.1. Le fait même que des options aient été envisagées pour approuver la licence sans la participation de la directrice démontre que M. Cullen, M. Wharton et M^{me} Stefanson savaient que le NPD n'était pas disposé à ce que le gouvernement sortant approuve la licence pendant la période de transition. J'estime donc que la dernière exception à la convention de transition n'est pas applicable.

312. Dans ces circonstances, j'estime qu'aucune des exceptions énumérées à la convention de transition ne s'applique. L'approbation de la licence du projet n'était donc pas une activité gouvernementale admissible pendant la période de transition et les efforts déployés par M^{me} Stefanson, M. Cullen et M. Wharton l'ont été en violation des obligations qui leur incombent en vertu de ladite convention. Ces activités étaient donc « indues » au sens de la Loi.

313. À ce titre, je conclus que M^{me} Stefanson, M. Cullen et M. Wharton ont enfreint les articles 2, 3 et 5 de la Loi.

c. Observations écrites

314. Comme je l'ai indiqué précédemment, au moment d'informer par écrit chacune des parties intimées que j'avais reçu une demande d'enquête sur leur conduite, je leur ai donné la possibilité de présenter des observations écrites, ce qu'elles ont fait.

315. Comme l'exige la Loi (et le principe d'équité), j'ai également transmis mes conclusions préliminaires à la fin de mon enquête à M^{me} Stefanson, à M. Cullen et M. Wharton. J'ai indiqué qu'il était vraisemblable que je formule des conclusions défavorables à leur encontre; je leur ai envoyé les détails de ces conclusions et leur ai offert la possibilité de répondre. Chacune de ces personnes m'a fourni des observations écrites.

316. J'ai examiné attentivement leurs observations avant de parvenir aux conclusions et aux recommandations formulées dans le présent rapport. Dans la présente section, j'exposerai les arguments avancés par les parties intimées et expliquerai pourquoi, pour l'essentiel, je ne les ai pas retenus.

i. Heather Stefanson

317. M^{me} Stefanson a fait valoir, en ce qui concerne sa conduite générale, qu'une question s'est posée concernant la licence de Sio Silica qui l'a obligée à exercer son pouvoir de première ministre et que son instruction primordiale était celle-ci : si, après avoir obtenu tous les renseignements nécessaires, l'équipe de transition du NPD déclarait qu'elle ne voulait pas que la licence du projet soit délivrée avant que le nouveau gouvernement soit assermenté, aucun permis ne serait délivré par son gouvernement. Elle a déclaré que cette instruction s'appuyait sur ce qu'elle savait de la convention de transition.

318. Elle a ajouté que mes conclusions préliminaires ne tenaient pas compte de la preuve selon laquelle elle avait donné cette instruction à la greffière du Conseil exécutif et que, par conséquent, aucune licence n'avait été délivrée.

319. Elle a reconnu que le projet de Sio Silica était controversé, mais a poursuivi en déclarant ce qui suit : « néanmoins, l'extraction de sable proposée et l'utilisation de celui-ci dans la fabrication de panneaux solaires au Manitoba avaient le potentiel réaliste d'être un projet de développement économique extrêmement important pour le Manitoba ». Elle a fait valoir que Sio Silica avait informé le gouvernement que le financement du projet serait sérieusement menacé si la licence n'était pas délivrée rapidement et qu'il s'agissait précisément du type de situation dans laquelle un gouvernement en place doit conserver sa responsabilité de gouverner.

320. Elle a également fait valoir qu'aucune licence n'avait été délivrée et que, par conséquent, la décision de délivrer ou non une licence avait été laissée au gouvernement néo-démocrate après son assermentation.

321. M^{me} Stefanson a également fait valoir que la convention de transition étant une simple convention, et non une loi ou un règlement, il ne s'agissait pas d'un mécanisme de poursuite ni un code pouvant donner lieu à des responsabilités, des sanctions ou des pénalités. Elle a déclaré qu'il s'agissait simplement d'un énoncé utile de principes généraux. En conséquence, elle a fait valoir que je n'avais ni autorité ni compétence pour formuler des conclusions ou des recommandations concernant des sanctions pour toute infraction présumée à la convention de transition.

322. Enfin, M^{me} Stefanson a fait valoir que la manière dont l'enquête avait été menée n'était pas équitable, car elle n'avait pas eu la possibilité de répondre à tous les éléments de preuve.

323. J'aborderai chacun de ces arguments à tour de rôle.

324. Tout d'abord, avec tout le respect que je lui dois, les faits que j'ai découverts au cours de cette enquête ne confirment tout simplement pas les affirmations de M^{me} Stefanson.

325. De son propre aveu, M^{me} Stefanson se souvient très mal de ce qui s'est passé après l'élection. Il est vrai que, lors de son entretien, la seule chose dont elle a déclaré à plusieurs

reprises se souvenir est qu'elle avait clairement indiqué que la décision d'approuver la licence du projet dépendait du fait que le NPD y était favorable ou non, et qu'il fallait en faire part à l'équipe de transition. Cependant, elle n'a jamais fourni de preuves claires ou convaincantes sur le moment où elle a donné cette instruction ni sur le moment où elle a appris la réponse à cette question. Elle affirme avoir donné des instructions à M^{me} Gerrard, alors greffière du Conseil exécutif, pour que son gouvernement ne délivre pas de licence pour le projet. Cependant, la seule conversation dont mon enquête a eu connaissance et au cours de laquelle cette instruction aurait pu être donnée a eu lieu à 18 h 26 le 12 octobre – après que M. Wharton a appelé M. Klein et M^{me} Squires. En outre, ce n'est pas M^{me} Stefanson qui a passé ce coup de fil, mais M^{me} Gerrard.

326. Toutes les preuves que j'ai acceptées montrent que M^{me} Stefanson savait au plus tard le 10 octobre que le NPD ne serait pas favorable à la délivrance du permis pendant la période de transition; M. Cullen le lui a dit lors de la conversation téléphonique qu'il a eue avec elle ce jour-là. Au cours de cette conversation, M^{me} Stefanson et M. Cullen ont convenu que ce dernier discuterait de l'option de l'article 11.1 avec M. Wharton. Toutefois, à ce moment-là, il n'y aurait eu aucune raison de discuter d'une quelconque option, puisque le gouvernement sortant n'avait aucune décision à prendre en toute légitimité. M^{me} Stefanson aurait dû mettre un terme à toutes les réflexions sur les options permettant la délivrance de la licence et à toute tentative de recourir à l'article 11.1, et elle a manqué à son devoir de le faire.

327. Comme je l'ai indiqué précédemment, aucune des exceptions à la convention de transition ne s'appliquait en l'espèce. De son propre aveu, le projet était controversé. Les éléments de preuve montrent que, contrairement à ce qu'elle affirme, le projet ne présentait pas un caractère d'urgence exigeant qu'une décision soit prise au cours de la période de transition. Par ailleurs, son affirmation concernant l'urgence entre en contradiction avec son insistance répétée sur le fait que la décision devait être prise par le nouveau gouvernement. Je reconnais que M^{me} Stefanson pensait que le projet offrait des avantages économiques majeurs au Manitoba. Cela ne justifie toutefois pas d'enfreindre la convention de transition.

328. Je n'accepte pas non plus l'argument de M^{me} Stefanson selon lequel elle n'a pas enfreint la convention de transition parce qu'aucune licence n'a été délivrée. Les efforts qu'elle a déployés pour que la licence du projet soit délivrée pendant la période de transition constituaient en soi une violation de la convention de transition. Ils ont créé une occasion de promouvoir, de façon indue, les intérêts de Sio Silica et potentiellement de RCT Solutions, et comprenaient une tentative d'influencer la décision de M. Klein. Le fait que ses efforts aient été vains ne change rien à cette conclusion.

329. M^{me} Stefanson considère la convention de transition comme un simple énoncé utile de principes généraux. Je ne suis absolument pas d'accord et je trouve décevant qu'elle lui accorde si peu d'importance. Comme je l'ai déjà dit et comme la Cour suprême du Canada l'a clairement établi, la convention de transition est un principe constitutionnel contraignant qui est fondamental pour le respect de la volonté des électeurs, laquelle est à la base de notre démocratie.

330. M^{me} Stefanson note que la convention de transition n'est pas une loi ni un règlement. Cette déclaration insinue que seule l'infraction d'une loi ou d'un règlement pourrait être considérée comme « indue », au sens de la Loi. Aussi le terme « indue » devrait-il être interprété comme signifiant « illégal ». Cette interprétation est beaucoup trop restrictive et ne correspond manifestement pas à l'intention du législateur.

331. M^{me} Stefanson soutient en outre qu'il n'est pas de mon ressort, en tant que commissaire à l'éthique, d'interpréter la convention de transition ni d'appliquer des sanctions en cas de violation de celle-ci. Il est exact qu'une violation d'une convention ne peut être directement appliquée par les tribunaux. Cependant,

[...] bien qu'ils ne puissent pas ordonner aux acteurs politiques de suivre une convention constitutionnelle, les tribunaux peuvent déclarer si une convention existe et si elle a été

enfreinte. Ce faisant, la Cour ne s'exprimerait pas sur la légalité d'une décision politique, mais sur ce que nous appellerions la légitimité constitutionnelle¹³. [traduction]

332. En formulant mes conclusions et mes recommandations, je n'applique pas la convention de transition et je n'impose pas de sanctions en cas de violation de celle-ci. Il s'agit plutôt d'interpréter le sens du terme « de façon indue » qui figure dans la Loi. En interprétant ce terme, je dois tenir compte des normes de conduite acceptées qui auraient dû être attendues d'une députée de l'Assemblée législative et d'une première ministre. J'ai conclu que la conduite de M^{me} Stefanson était bien en deçà des normes acceptées et qu'elle était « indue » en raison du fait qu'elle avait enfreint une convention constitutionnelle : la convention de transition. Cette infraction constitue la base de la conclusion selon laquelle elle a agi « de façon indue », et c'est cette interprétation de ce terme dans la Loi qui constitue la base de la recommandation d'une sanction. Le fait que M^{me} Stefanson ne soit pas d'accord avec mon interprétation ne me prive pas de ma compétence pour formuler de telles conclusions et recommandations.

333. Enfin, je ne suis pas d'accord avec l'affirmation de M^{me} Stefanson selon laquelle le processus de mon enquête aurait été inéquitable. Comme je le précise plus haut, à la section du présent rapport que je consacre au processus d'enquête, j'ai scrupuleusement transmis tous les éléments de preuve pertinents aux parties intimées et leur ai donné la possibilité de répondre de manière équitable et en toute connaissance de cause.

ii. Heather Stefanson – Observations complémentaires

334. Le 30 avril 2025, l'avocat de M^{me} Stefanson a indiqué qu'il souhaitait formuler d'autres observations en son nom. Dans un souci d'équité, j'ai accepté de recevoir par écrit ses observations complémentaires, qui ont été envoyées le 6 mai 2025, soit à la date limite que j'avais imposée.

¹³ Malcolm Rowe et Nicolas Déplanche.(2020). « Canada's Unwritten Constitutional Order: Conventions and Structural Analysis », *La Revue du Barreau canadien*, 98(3), 431-434, 2020 CanLIIDocs 3304, <https://canlii.ca/t/t07f>.

335. Ces observations complémentaires répétaient l'argument selon lequel la convention de transition n'était qu'un énoncé utile de principes généraux et que celle-ci :

n'exonère pas un gouvernement de sa responsabilité de continuer à gouverner. Cette convention ne devrait pas être utilisée pour porter des jugements « après coup » sur l'évaluation par un gouvernement sortant des actions qui pourraient être nécessaires pour servir correctement l'intérêt public avant qu'un nouveau gouvernement ne prête serment.

336. Comme je l'ai déjà dit, je trouve ces commentaires sur la convention de transition surprenants à la lumière du témoignage répété de M^{me} Stefanson, qui a insisté (justement à cause de la convention intérimaire) pour qu'aucune licence de projet ne soit délivrée sans le consentement du NPD. Lors de son témoignage devant moi, elle a mis l'accent sur le fait que la convention de transition s'appliquait. Ses observations écrites semblent indiquer une position contraire.

337. Les observations complémentaires indiquaient également que M^{me} Stefanson avait obtenu un avis juridique de la part d'un ancien associé directeur d'un grand cabinet d'avocats dont le siège se trouve à Toronto :

au sujet des répercussions de vos conclusions éventuelles sur la capacité de M^{me} Stefanson à siéger en tant qu'administratrice de n'importe quelle société canadienne cotée en bourse. Il a estimé que ce ne serait pas le cas et était également d'avis que la convention de transition n'avait aucun rapport avec les décisions prises en vertu de la Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des ministres.

338. La lettre se termine par le commentaire suivant :

Si vous estimez être habilité à mener une enquête sur la convention de transition et à présenter vos conclusions à l'Assemblée législative, vous devez néanmoins vous abstenir de formuler des recommandations sur des sanctions à imposer à une ancienne première ministre, car vous dépassez ainsi les limites de votre autorité. Non seulement cela est intrinsèquement problématique, mais cela comporte également le risque de politiser et d'armer la convention de transition en vue d'un abus potentiel par les prochains gouvernements entrants à l'encontre de leurs prédécesseurs.

339. Je reconnais et respecte les compétences de l’avocat qui a donné à M^{me} Stefanson son avis sur l’application de la convention de transition à la Loi. Toutefois, il ne m’a pas communiqué les motifs de son opinion et je suis respectueusement en désaccord avec sa conclusion. Comme je l’ai déjà dit, la Loi interdit de favoriser « de façon indue » les intérêts personnels de tiers. Je dois interpréter le sens du terme « de façon indue » et j’ai conclu que la violation d’un principe constitutionnel, en particulier d’un principe aussi important que la convention de transition, relevait clairement du sens de ce terme.

340. M^{me} Stefanson soutient que je ne devrais pas recommander de sanction; en effet, elle insinue sans explication que je ne suis pas habilité pour recommander une sanction. Toutefois, comme je l’ai déjà dit, la Loi détermine ma compétence et donne clairement au commissaire à l’éthique le pouvoir de recommander une sanction dans les cas appropriés.

341. Le dernier commentaire de M^{me} Stefanson semble indiquer que la décision d’imposer une sanction ouvrirait la porte à des utilisations abusives de la Loi à l’avenir. Des plaintes fallacieuses pourraient être déposées à l’avenir, mais c’est la raison pour laquelle les plaintes déposées en vertu de la Loi sont examinées par un commissaire à l’éthique indépendant et non partisan, et que ce dernier peut conclure qu’une plainte a été déposée sans fondement raisonnable¹⁴. La possibilité que des plaintes soient déposées à l’avenir ne constitue pas une « transformation en arme de la Loi »; c’est la loi qui fonctionne comme le législateur l’a souhaité, pour la protection de tous les Manitobains.

¹⁴ L’art. 48(1) de la Loi sur les conflits d’intérêts des députés et des ministres, c. C 171 de la C.P.L.M., stipule : « Le commissaire informe le président de l’Assemblée lorsqu’il est d’avis que le député présente une demande sans motifs raisonnables. »

Dans ce cas, l’Assemblée peut condamner le député en question pour outrage par un vote au deux tiers.

iii. Cliff Cullen

342. L'argument principal de M. Cullen est qu'il n'a pris aucune mesure pour faire pression sur qui que ce soit pour délivrer la licence et qu'il n'a pas lui-même délivré la licence, mais qu'il a simplement cherché à obtenir des renseignements.

343. Selon lui, gouverner avec retenue ne peut signifier gouverner sans être informé; la simple recherche de renseignements n'engage en rien la prise de décision d'un nouveau gouvernement. Il a déclaré qu'il était du devoir d'un ministre d'être informé; il a demandé des renseignements et les a transmis à ses collègues du gouvernement qui les demandaient. Il a fait valoir que de nombreuses discussions visaient simplement à clarifier les procédures, ce qui, selon lui, représente une approche responsable.

344. Il a indiqué qu'interpréter ses actions de recherche de renseignements comme un conflit d'intérêts et une tentative de favoriser les intérêts de quelqu'un signifierait en fait que tout membre du gouvernement, et en particulier les ministres, se trouverait en situation de conflit d'intérêts par le simple fait de s'occuper des affaires quotidiennes du gouvernement.

345. Il a ajouté qu'il n'avait jamais cherché à influencer qui que ce soit pendant la période de transition.

346. Dans ses observations écrites, M. Cullen a décrit ses actions comme suit : Il a déclaré que le rapport de la Commission de protection de l'environnement concernant la demande de licence du projet de Sio Silica était à l'étude au sein du gouvernement depuis un certain temps avant la publication du décret de convocation des électeurs, le 5 septembre 2023. Il croit savoir que la décision avait été prise de délivrer une licence et qu'une version préliminaire de la licence avait été transmise à Sio Silica. Selon lui, la licence du projet aurait donc pu être approuvée et signée par la directrice de la Direction des autorisations environnementales. Il a ensuite confirmé qu'après l'élection, M. Klos l'avait informé que le Ministère ne procéderait pas à la délivrance de

la licence, et qu'il avait alors contacté la greffière, M^{me} Gerrard, pour savoir pourquoi il y avait eu un changement d'approche.

347. Il a déclaré que, lorsqu'il a contacté M^{me} Gerrard, il cherchait simplement à obtenir des renseignements sur les procédures de délivrance d'une licence et a confirmé que M^{me} Gerrard lui avait fourni des éléments sur l'article 11.1 de la Loi sur l'environnement par courrier électronique le 10 octobre 2023.

348. Il a déclaré ne pas se souvenir d'avoir eu, le 10 octobre 2023, une discussion avec M^{me} Stefanson au sujet de Sio Silica et a ajouté qu'il ne pouvait même pas affirmer qu'il était au courant de la position du gouvernement NPD entrant concernant la délivrance de la licence à Sio Silica au moment où il s'était entretenu avec elle ce jour-là.

349. Il a répété que le fait de transmettre à M. Wharton les éléments que M^{me} Gerrard lui avait fournis au sujet de l'article 11.1 n'était rien d'autre qu'une simple diffusion des renseignements. Il a déclaré qu'il n'avait pas l'intention de demander à M. Wharton d'agir sur la base de ces renseignements pour que la licence du projet soit délivrée pendant la période de transition. Bien qu'il ait communiqué ces éléments à M. Wharton, il ne lui a pas demandé d'approuver la licence ou de la faire approuver par le ministre Klein.

350. Puisqu'aucune licence n'a été délivrée à Sio Silica, en tout état de cause, il soutient que personne n'a vu ses intérêts favorisés.

351. Enfin, M. Cullen a fait valoir que, bien que la convention de transition soit importante, elle ne peut être invoquée pour conclure à une infraction à la Loi parce qu'il ne s'agit pas d'un texte législatif et qu'elle n'est pas énoncée dans la Loi.

352. Je suis d'accord avec l'argument de M. Cullen selon lequel il n'y a généralement rien de mal à ce qu'un ministre s'informe sur ses options. Cependant, les ministres s'informent généralement sur leurs options parce qu'ils souhaitent en choisir une; ils souhaitent prendre une

décision. Dans ce cas, le gouvernement de M. Cullen n'avait pas de décision à prendre, car les électeurs avaient clairement indiqué qu'ils confiaient la prise de décision à un nouveau gouvernement. En outre, son affirmation selon laquelle ses actions se sont limitées à la recherche de renseignements et d'options va à l'encontre des preuves que j'ai reçues, y compris le témoignage de M. Cullen lui-même, et je trouve cela vraiment étonnant.

353. M. Cullen a clairement exercé une pression considérable sur l'administration pour l'aider à mener à bien le plan d'approbation de la licence du projet pendant la période de transition. Les hauts fonctionnaires se sont ainsi trouvés dans une position très délicate, les obligeant presque à choisir entre leur devoir de loyauté et leur devoir de se comporter de manière éthique.

354. M. Cullen a cherché à connaître ses options parce qu'il savait que le nouveau gouvernement NPD n'acceptait pas que le gouvernement sortant délivre la licence à Sio Silica. Il a donc cherché comment contourner ce problème. Une fois qu'il a su qu'il existait un moyen, il n'a pas communiqué l'option de l'article 11.1 avec M. Wharton par simple « courtoisie », comme il l'a prétendu au cours de son entretien avec moi. Il l'a évoquée avec l'intention claire que M. Wharton agisse en conséquence.

355. La version des faits présentée par M. Cullen dans sa réponse écrite à mes conclusions préliminaires contredit le témoignage qu'il m'a donné sous serment lors de son entretien. Le témoignage sous serment de M. Cullen, que j'ai accepté, est d'une importance cruciale : après avoir reçu le courriel de M^{me} Gerrard décrivant le processus lié à l'article 11.1, il a appelé M^{me} Stefanson le 10 octobre pour lui dire que le nouveau gouvernement NPD s'opposait à la délivrance d'une licence pour le projet; il l'a informée de l'option de l'article 11.1 et lui a dit qu'il allait transmettre cette information à M. Wharton.

356. Comme M^{me} Stefanson, M. Cullen soutient que, puisque la licence du projet n'a pas été délivrée au bout du compte, sa décision d'appeler M. Wharton, et les appels ultérieurs de M. Wharton à M. Klein et à M^{me} Squires, ne représentent pas une infraction à la Loi, puisque les intérêts d'aucune personne n'ont concrètement été favorisés. Toutefois, comme je l'ai déjà dit, la

Loi n'est pas respectée si une décision permet de favoriser les intérêts personnels d'une autre personne. Les actions de M. Cullen ont clairement permis de favoriser de façon indue les intérêts personnels de Sio Silica et de RCT Solutions, en violation de la convention de transition.

357. Dans ses observations, M. Cullen a déclaré : « Si j'avais décidé d'agir en vertu de l'article 11.1 de la Loi sur l'environnement ou si j'avais participé à une telle décision, il aurait pu y avoir un fondement pour conclure à un conflit d'intérêts. Mais cela ne s'est pas produit. » Avec tout le respect que je dois à M. Cullen, c'est exactement ce qu'il s'est passé.

358. Enfin, je n'accepte pas l'argument de M. Cullen selon lequel je n'aurais pas le pouvoir de conclure qu'une infraction de la convention de transition constitue une violation de la Loi. Comme je l'ai dit en réponse au même argument de M^{me} Stefanson, c'est précisément mon autorité et mon devoir de déterminer s'il a agi « de façon indue ». En enfreignant la convention de transition, il a agi « de façon indue » et, ce faisant, a enfreint la Loi.

iv. Jeff Wharton

359. Le principal argument de M. Wharton est qu'il a agi de bonne foi, s'appuyant sur les assurances émises par d'autres personnes selon lesquelles ses actions étaient appropriées.

360. M. Wharton a souligné que sa conduite a toujours été dans l'intérêt du Manitoba et des Manitobains lorsqu'il a cherché à défendre ce qu'il considérait comme un développement économique important qui créerait des milliers d'emplois dans la province.

361. Il a fait valoir qu'il croyait honnêtement et raisonnablement que toutes les mesures nécessaires à la délivrance de la licence avaient été prises et que l'approbation de la licence avait déjà été ordonnée. Il estime donc que la directrice n'avait rien à faire et n'avait pas d'autre choix que de délivrer la licence, notant qu'une version préliminaire de la licence avait déjà été envoyée à Sio Silica.

362. Il a fait valoir que, bien qu'il connaisse la convention de transition, il pensait qu'elle ne s'appliquait pas dans cette situation pour deux raisons. Premièrement, il explique que les circonstances impliquaient « la finalisation d'une décision qui avait déjà été prise, qui avait été communiquée et qui aurait pu être exécutée par Sio Silica »; deuxièmement, la convention de transition n'est pas une Loi et n'est abordée dans aucune « documentation facilement accessible à tous ». Selon lui, le fait que la convention de transition a nécessité « des dizaines de diapositives et des présentations PowerPoint ainsi qu'une formation particulière de la part de l'animateur indique qu'il ne s'agit pas d'un concept simple ».

363. M. Wharton a également fait valoir qu'il s'appuyait principalement sur les conseils qu'il recevait de la part de ses collègues et de son personnel. Il a notamment déclaré qu'il avait accepté les conseils et les instructions qu'il avait reçus de la première ministre et du vice-premier ministre du Manitoba (M^{me} Stefanson et M. Cullen), et qu'il n'aurait pas adopté une conduite qu'il aurait cru illégale ou inappropriée. Il a déclaré qu'il croyait raisonnablement et honnêtement que la première ministre et le vice-premier ministre ne lui ordonneraient pas de faire quelque chose d'inapproprié ou qui constituerait une violation d'une loi ou d'une convention. Il a expliqué qu'il pensait qu'ils s'étaient procuré les renseignements et les conseils nécessaires pour adopter cette ligne de conduite.

364. M. Wharton a également souligné qu'il n'était pas au courant du courriel envoyé par la greffière du Conseil exécutif, M^{me} Gerrard, à M. Klos, qui disait que l'utilisation de la procédure évoquée à l'article 11.1 constituerait une infraction à la convention de transition. Il a souligné qu'il n'était en copie d'aucun des courriels envoyés ou reçus par M^{me} Gerrard. Il a soutenu que s'il avait reçu les renseignements que M^{me} Gerrard a envoyés à M. Klos le 12 octobre 2023, il n'aurait pas suivi la même ligne de conduite.

365. En outre, M. Wharton a déclaré que, lorsqu'il a appris de M. Cullen que le NPD n'était pas favorable à la délivrance de la licence pendant la période de transition, il a cessé ses efforts.

366. Comme M^{me} Stefanson et M. Cullen, M. Wharton a également fait valoir que la Loi ne faisait aucune référence au respect de la convention de transition et que le non-respect de cette convention n'était pas non plus défini dans la Loi comme un type de comportement inapproprié. Il a fait valoir que la convention de transition n'était ni un texte législatif ni une loi, mais plutôt une « contrainte politique auto-imposée sur certaines actions qui peuvent ou ne peuvent pas être prises par le personnel politique ou certains administrateurs pendant une période proscrite. [...] Les hommes politiques peuvent ignorer cette convention, et la seule méthode de censure demeure l'élection par le public. »

367. À mon avis, les preuves ne soutiennent pas les arguments factuels de M. Wharton. Sa suggestion selon laquelle la décision de délivrer la licence avait déjà été prise (et que cela était démontré par le fait qu'une version préliminaire de la licence avait été envoyée à Sio Silica) est inexacte. Il se peut que l'envoi de la version préliminaire de la licence ait été une indication qu'une version définitive allait être délivrée, mais cette décision et cette mesure n'avaient pas été prises. Le fait que M. Wharton ait demandé à M. Klein de prendre une décision sur la licence du projet indique clairement qu'il savait qu'une décision devait encore être prise.

368. Comme j'ai pu le constater, M. Wharton était déjà au courant de l'opposition du NPD à la délivrance d'une licence pour le projet pendant la période de transition avant d'appeler M. Klein et M^{me} Squires. Si le nouveau gouvernement NPD avait accepté, il n'aurait pas été nécessaire de demander à un ministre de se substituer à la directrice pour délivrer la licence; il n'y aurait eu aucune raison pour que la directrice ne délivre pas elle-même cette licence. En outre, rien ne prouve que M. Wharton n'ait jamais demandé ou reçu la confirmation que le nouveau gouvernement approuvait la licence délivrée pendant la période de transition. Seule cette connaissance aurait justifié les appels qu'il a passés et seule cette connaissance aurait justifié une exception à la convention.

369. Dans ses observations écrites, M. Wharton a nié que les mesures qu'il avait prises ou qu'on lui avait demandé de prendre témoignaient d'une volonté de contourner l'esprit de la convention de transition. Il a affirmé que toutes « les recherches qui ont été présentées et qui

avaient été demandées par le bureau de M. Klein avaient pour but de résoudre le problème de savoir qui signerait la licence ».

370. Bien entendu, le seul « problème » à résoudre était que le nouveau gouvernement NPD s'opposait à ce que la licence soit délivrée pendant la période de transition et qu'il s'agissait donc d'une question pour laquelle le gouvernement PC sortant n'avait plus le mandat d'agir.

371. L'argument de M. Wharton indiquant qu'il n'était pas au courant de l'avis de M^{me} Gerrard selon lequel le recours à l'option de l'article 11.1 contreviendrait à la convention de transition n'est pas corroboré par les témoignages. J'ai accepté le témoignage de M^{me} Gerrard selon lequel, entre le 10 octobre et le 12 octobre au soir, lorsque M. Wharton a appelé M. Klein et M^{me} Squires, M^{me} Gerrard a été convoquée dans son bureau où elle lui a expliqué, ainsi qu'à M. Cullen et à M. Johnson, que leur souhait de faire approuver la licence du projet pendant la période de transition malgré l'opposition du NPD irait à l'encontre de la convention de transition.

372. L'argument de M. Wharton selon lequel il n'a pas pris d'autres mesures après avoir appris auprès de M. Cullen que le NPD n'était pas d'accord n'est pas non plus étayé par les preuves que j'ai reçues dans le cadre de cette enquête. M. Wharton avait déjà été informé de l'opposition du NPD par son sous-ministre, après la réunion de l'équipe de transition du 6 octobre. Même si ce n'était pas le cas, M. Cullen a informé M. Wharton de l'opposition du NPD lorsqu'il l'a appelé pour lui donner l'information sur l'option de recours à l'article 11.1; cet appel a eu lieu à 13 h 01 le 12 octobre, soit bien avant les appels de M. Wharton à M. Klein et à M^{me} Squires.

373. Comme cela doit apparaître clairement à présent, je ne partage pas la position de M. Wharton concernant l'applicabilité de la convention de transition. Il est vrai que la convention de transition n'est pas inscrite dans la législation. C'est là tout l'intérêt d'une convention : il s'agit d'une pratique non écrite qui constitue une règle contraignante de comportement politique.

374. En outre, on ne peut pas dire que la convention de transition n'est pas accessible pour être lue par le public. Comme nous l'avons déjà démontré dans ce rapport, elle est décrite et

analysée dans de nombreuses sources accessibles à toute personne ayant accès à une bibliothèque ou à une connexion à Internet. Plus important encore, tous les ministres, y compris M. Wharton, ont reçu, avant les élections générales provinciales, une présentation PowerPoint décrivant les exigences de cette convention. M. Wharton a reconnu dans le témoignage qu'il a donné lors de son entretien qu'il avait vu et compris cette présentation.

375. J'ajouterais que, contrairement à ses commentaires sur la complexité de cette convention, il n'a pas fallu « des dizaines de diapositives et des présentations PowerPoint ainsi qu'une formation particulière de la part de l'animateur » pour comprendre la convention de transition. L'essentiel de la convention a été présenté dans la seule diapositive reproduite plus haut dans le présent rapport. Le concept selon lequel un gouvernement doit disposer d'une légitimité pour gouverner, à savoir la confiance du peuple, n'est pas un concept compliqué.

376. J'accepte l'argument de M. Wharton selon lequel il a supposé que les renseignements que M. Cullen lui avait donnés quant au recours à l'option de l'article 11.1 avaient été vérifiés par les « canaux appropriés ». J'admets qu'il croyait que M. Cullen lui parlait avec le soutien de la première ministre, M^{me} Stefanson. Cela n'excuse pas pour autant ses actes; il aurait dû être moins crédule.

VIII. Recommandations quant aux peines

377. L'objectif fondamental de la Loi est de promouvoir la confiance que peut avoir le public à l'égard des députés de l'Assemblée législative et des institutions démocratiques. En tant que commissaire à l'éthique, je m'efforce d'informer les députés et de les aider à respecter leurs obligations en vertu de la Loi. Ma priorité est d'encourager et de faciliter le respect des règles, plutôt que de punir. C'est d'autant plus vrai que la Loi est encore récente. Toutefois, la Loi reconnaît que des sanctions sont parfois nécessaires.

378. Elle stipule que, si je détermine qu'un député a enfreint la Loi, je peux recommander l'imposition d'une peine à l'Assemblée. Je peux aussi recommander qu'aucune peine ne soit imposée (et, dans certaines circonstances, je dois le faire).

379. Bien que je puisse recommander une peine, la décision finale revient à l'Assemblée législative. Elle doit voter pour accepter ou rejeter mes recommandations. Sa décision est définitive et sans appel.

Pouvoirs de l'Assemblée

51(2) L'Assemblée peut ordonner l'imposition de la peine que le commissaire recommande dans son rapport ou rejeter la recommandation; elle ne peut toutefois pas enquêter davantage sur la question ni imposer une peine différente.

Décision définitive

51(3) La décision de l'Assemblée est définitive et sans appel.

380. Le paragraphe 50(1) énonce les peines que je suis habilité à recommander :

Recommandations du commissaire en cas de contravention

50(1) Au terme de son enquête, le commissaire peut, s'il est d'avis que le député a contrevenu à la présente loi, recommander que la peine suivante lui soit imposée :

- a) qu'il soit réprimandé;
- b) qu'il se voie imposer une amende maximale de 50 000 \$;
- c) que son droit de siéger et de voter à l'Assemblée soit suspendu pendant une période donnée ou jusqu'à ce que soit remplie toute condition qu'impose le commissaire;
- d) que son siège soit déclaré vacant.

381. Ce paragraphe est quelque peu ambigu, car il ne contient pas les mots « et » ou « ou » à la fin de l'alinéa c). L'inclusion de l'un de ces mots indiquerait plus clairement si je peux recommander plus d'une des peines énumérées (« et ») ou si je ne peux recommander qu'une seule de ces peines (« ou »).

382. Je note que la disposition similaire dans la législation de l'Ontario utilise la mention « l'une ou l'autre des recommandations »¹⁵. Je note également que le paragraphe indique que je peux recommander « la peine suivante », au singulier. Je conclus donc que je ne peux recommander qu'une seule des quatre peines à l'encontre de chaque partie intimée.

383. À mon avis, ces peines sont énumérées par ordre croissant de gravité. La contravention la moins grave doit être sanctionnée par une réprimande du député concerné. L'infraction la plus grave doit être sanctionnée par la vacance du siège du député concerné.

384. Le paragraphe 50(2) énonce les circonstances dans lesquelles je dois recommander qu'aucune peine ne soit infligée. Ce paragraphe traite des situations dans lesquelles le député s'est appuyé sur l'avis du commissaire à l'éthique après avoir lui divulgué tous les faits importants dont il avait connaissance. Cette situation ne s'applique pas ici.

385. Le paragraphe 50(3) confère au commissaire le pouvoir discrétionnaire de recommander qu'aucune peine ne soit infligée dans les circonstances suivantes :

Recommandation contre l'imposition de peine

50(3) Le commissaire peut recommander qu'aucune peine ne soit imposée lorsqu'il est d'avis, selon le cas :

qu'une contravention a eu lieu en dépit de l'ensemble des mesures raisonnables prises par le député pour la prévenir;

qu'une contravention négligeable a été commise ou encore qu'une contravention a été commise par inadvertance ou en raison d'une erreur de jugement faite de bonne foi.

386. Sur la base des éléments de preuve exposés dans le présent rapport, j'estime que ce paragraphe ne s'applique pas à la conduite de M^{me} Stefanson, de M. Cullen ou de M. Wharton. Aucune mesure raisonnable n'a été prise pour prévenir l'infraction et celle-ci n'a pas été commise par inadvertance; en fait, la réalité est même toute contraire. Cette infraction a constitué un

¹⁵ Loi de 1994 sur l'intégrité des députés, L.O. 1994, chap. 38, paragr. 34(1).

affront à un principe essentiel de la démocratie et ne peut être qualifiée de négligeable. Il est possible que l'infraction ait été une erreur de jugement, mais la connaissance qu'avaient les trois parties intimées de la convention de transition m'empêche de penser qu'une erreur de jugement a été commise de bonne foi, tout comme les nombreux avertissements que M. Cullen et M. Wharton ont reçus de la part des fonctionnaires et selon lesquels leurs actions violeraient la convention.

387. Je vais donc passer à l'examen des peines appropriées que je devrais recommander à l'Assemblée législative. Pour ce faire, je m'appuierai sur les facteurs suivants concernant les peines couramment envisagées dans les affaires réglementaires, administratives, civiles et pénales :

- la nécessité de dénoncer le comportement fautif;
- la nécessité de dissuader toute répétition d'un tel comportement de la part du député ou d'un autre député à l'avenir;
- le préjudice causé par l'infraction;
- la mesure dans laquelle le député en a tiré un avantage personnel;
- le niveau de connaissance et d'expérience du député;
- le degré de responsabilité dans l'infraction;
- la mesure dans laquelle le député a accepté sa responsabilité et a exprimé des remords;
- la mesure dans laquelle le député a coopéré à l'enquête.

388. En évaluant le préjudice causé par l'infraction, je reconnais que la licence du projet n'a en fait pas été approuvée et que la liberté du gouvernement entrant de prendre la décision n'a donc pas été entravée. Cependant, le véritable préjudice touchait la confiance du public dans nos processus et nos institutions démocratiques et je dois lui accorder l'importance qu'il mérite.

389. Compte tenu de ces facteurs, je recommande à l'Assemblée législative que la conduite de M^{me} Stefanson, de M. Cullen et de M. Wharton soit sanctionnée par l'imposition des pénalités décrites ci-dessous.

a. Heather Stefanson

390. Je n'ai trouvé aucune preuve selon laquelle M^{me} Stefanson aurait pu bénéficier d'un avantage financier si les efforts pour approuver la licence du projet avaient été couronnés de succès. Pourtant, comme je l'ai déjà expliqué, ces efforts auraient pu déboucher sur une décision ayant des conséquences permanentes et considérables. Plus important encore, ces efforts manquaient de légitimité éthique et constitutionnelle. J'ai trouvé décourageant qu'elle rejette à plusieurs reprises, dans les observations écrites qu'elle m'a adressées, la convention de transition, une convention qui est essentielle au respect des souhaits des électeurs.

391. M^{me} Stefanson a reconnu avoir été en communication régulière avec M. Cullen pendant la période de transition. Malgré ses dénégations, elle savait que le gouvernement NPD entrant ne souhaitait pas que son gouvernement sortant approuve la licence du projet. Elle et M. Cullen ont convenu de rechercher des options pour que la licence soit néanmoins approuvée, et ils ont convenu de faire part à M. Wharton de l'option de l'article 11.1. Leur intention était clairement qu'il utilise cette option. M^{me} Stefanson connaissait la convention de transition et savait ou aurait dû savoir que les tentatives de recourir à la procédure figurant à l'article 11.1 pour approuver la licence du projet étaient contraires à cette convention.

392. M^{me} Stefanson a coopéré à mon enquête et elle et son avocat ont déployé des efforts considérables pour me fournir les documents en sa possession ainsi que les relevés téléphoniques. Je lui suis particulièrement reconnaissant d'avoir coopéré dans le cadre de mes efforts pour obtenir les documents que la greffière du Conseil exécutif avait initialement expurgés sur la base du secret professionnel de l'avocat. Sa coopération est une circonstance atténuante.

393. Je reconnais également les nombreuses années de M^{me} Stefanson au service du public et y suis sensible. Cela étant dit, ses années d'expérience auraient dû la sensibiliser à l'importance de respecter le jugement des électeurs et l'inciter à prendre des mesures opportunes pour mettre fin aux efforts visant à contourner l'opposition du gouvernement entrant à la délivrance de la licence du projet pendant la période de transition.

394. Malgré les rôles qu'ont pu jouer M. Cullen et M. Wharton, c'est à la première ministre qu'incombe l'ultime responsabilité. Au cours de son entretien, M^{me} Stefanson a reconnu qu'en tant que première ministre, elle avait la responsabilité de veiller à ce que les ministres de son gouvernement respectent leurs obligations éthiques et de résoudre toute inconduite d'un député qui aurait été portée à son attention. Je suis d'accord. Elle avait une responsabilité supérieure qu'elle n'a pas assumée.

395. M^{me} Stefanson n'étant plus députée de l'Assemblée législative, je ne peux recommander que deux des quatre peines énumérées au paragraphe 50(1) : une réprimande ou une amende. À mon avis, une réprimande ne reconnaîtrait pas suffisamment la gravité des actes de M^{me} Stefanson ni son degré de responsabilité, et ne permettrait pas de dénoncer suffisamment sa conduite.

396. La Loi m'autorise à recommander une amende pouvant aller jusqu'à 50 000 \$. L'amende maximale devrait être réservée à la pire infraction imaginable; si la présente affaire est grave, elle n'atteint pas ce seuil.

397. Compte tenu de toutes les circonstances, je suis d'avis qu'une amende de 18 000 \$ devrait être imposée à M^{me} Stefanson.

b. Cliff Cullen

398. Comme M^{me} Stefanson, M. Cullen était au courant de la convention de transition et savait que la licence du projet ne devait pas être approuvée pendant la période de transition sans l'accord du nouveau gouvernement. M. Cullen, en collaboration avec M^{me} Stefanson, a cherché les options qui permettraient d'approuver la licence du projet. Il a ensuite choisi l'option de l'article 11.1, tout en sachant que le nouveau gouvernement n'y consentait pas et en dépit des nombreux avertissements qu'il avait reçus et selon lesquels ses actions violeraient la convention de transition.

399. Dans ses observations écrites, M. Cullen a fait état de ses nombreuses années au service du public, et je reconnais qu'elles méritent d'être prises en compte. D'autre part, comme je viens de le dire, ses années d'expérience auraient dû l'alerter sur le fait que ses efforts pour exercer les pouvoirs du gouvernement après avoir perdu la confiance des électeurs étaient graves et inappropriés.

400. M. Cullen a coopéré à mon enquête et a été interrogé à deux reprises. L'absence de tout avantage financier personnel est également une circonstance atténuante.

401. M. Cullen n'étant plus, lui non plus, député de l'Assemblée législative, je ne peux recommander que deux des quatre peines énumérées au paragraphe 50(1) : une réprimande ou une amende. Pour les mêmes raisons que celles invoquées pour M^{me} Stefanson, une réprimande ne serait pas une peine adéquate.

402. Compte tenu de toutes les circonstances, je suis d'avis qu'une amende de 12 000 \$ devrait être imposée à M. Cullen.

c. Jeff Wharton

403. M. Wharton a reconnu avoir téléphoné à M. Klein et à M^{me} Squires. Il savait ou aurait dû savoir que ces appels violeraient la convention de transition, mais il a déclaré dans ses observations qu'il s'était fié à l'avis de M. Cullen selon lequel les appels étaient autorisés. M. Wharton estime que cela devrait constituer une circonstance atténuante lors de l'examen de la peine appropriée. Je ne suis pas d'accord. Il avait l'obligation, et il le savait, de procéder à une évaluation indépendante du bien-fondé des appels proposés, ce qu'il n'a pas fait.

404. Comme les autres parties intimées, M. Wharton a coopéré à mon enquête. Comme les autres parties intimées, je reconnais également ses années au service du public, mais j'ajoute que ces années d'expérience s'accompagnent de l'idée qu'il aurait dû faire preuve d'un plus grand

discernement. Je reconnais également que M. Wharton n'a tiré aucun avantage financier de ses actions.

405. Dans ses observations écrites, M. Wharton a fait valoir qu'il avait commis une erreur de jugement en toute bonne foi, et il a exprimé certains remords. Comme l'a déclaré son avocat : « M. Wharton est prêt à présenter des excuses publiques pour son erreur de jugement. En outre, il est prêt à contribuer à toute formation complémentaire concernant la convention de transition afin que les futurs députés sachent combien il est important d'obtenir des conseils et de ne pas se contenter de l'interprétation de quelqu'un d'autre ». J'accepte les remords de M. Wharton comme une circonstance atténuante dans la détermination de la peine appropriée.

406. La Loi ne me permet pas d'exiger de M. Wharton qu'il présente des excuses publiques ou qu'il contribue à la formation d'autres députés. J'espère néanmoins que M. Wharton donnera suite à son offre. Toutefois, comme je l'indiquais précédemment, s'il a pu commettre une erreur de jugement, les faits que j'ai constatés ne me permettent pas de conclure qu'il était de bonne foi et qu'aucune peine ne devrait être prononcée.

407. À mon avis, une réprimande ne serait pas une sanction adéquate. Je pense également qu'une période de suspension en tant que député, ou pire, le fait de déclarer son siège de député vacant, serait des peines trop lourdes. Son comportement mérite une amende légèrement inférieure à celles recommandées pour M^{me} Stefanson et M. Cullen.

408. Compte tenu de toutes les circonstances, je suis d'avis qu'une amende de 10 000 \$ devrait être imposée à M. Wharton.

IX. Conclusion

409. Pour les raisons susmentionnées, je remets les conclusions et les recommandations suivantes à l'Assemblée législative en ce qui concerne chacune des parties intimées :

- a) Heather Stefanson a enfreint la Loi et devrait être condamnée à une amende de 18 000 \$.
- b) Cliff Cullen a enfreint la Loi et devrait être condamné à une amende de 12 000 \$.
- c) Jeff Wharton a enfreint la Loi et devrait être condamné à une amende de 10 000 \$.
- d) Derek Johnson n'a pas enfreint la Loi.

Fait ce 21^e jour de mai 2025.

**« Original signé par
Jeffrey Schnoor, c.r. »**

Jeffrey Schnoor, c.r.
Commissaire à l'éthique