

L'ACCÈS AUX DOCUMENTS HISTORIQUES DES RECENSEMENTS

Le projet de loi S-18

Contexte et position officielle de la Société historique du Canada

Le 2 novembre 2004, le gouvernement du Canada a déposé au Sénat le projet de loi S-18, qui modifie la *Loi sur la statistique* et permet conséquemment aux chercheurs de consulter les documents historiques des recensements du Canada. La S.H.C. applaudit à cette importante victoire pour les historiens, les archivistes et les généalogistes.

Voici bientôt dix ans que la S.H.C. milite pour que soient rendus publics les documents historiques des recensements du Canada postérieurs à 1901. Depuis de nombreuses années déjà, Bibliothèque et Archives Canada (BAC) a la garde des dossiers de recensements faits entre 1871 et 1901; les copies microfilmées de ces documents, largement diffusées, ont été consultées par des milliers de chercheurs sans que jamais une seule plainte n'ait été déposée en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Si la S.H.C. a tant revendiqué la divulgation des documents de recensements postérieurs à 1901, ce n'est pas dans le but d'obtenir des concessions ou des passe-droits; elle a toujours reconnu et défendu l'idée qu'en matière de politique publique, il était nécessaire de maintenir un équilibre entre le droit d'accéder à l'information gouvernementale et le droit de protéger (pour un certain temps) les renseignements personnels de nature délicate contenus dans de tels dossiers.

Le refus de soumettre la consultation des dossiers de recensements postérieurs à 1901 aux mêmes conditions que celles régissant la diffusion des recensements antérieurs reposait sur deux arguments : 1) les premiers recenseurs auraient fait aux Canadiens une présumée promesse de « confidentialité » (une allégation non fondée, que ne vient étayer aucune documentation); 2) la formulation de la *Loi sur la statistique* de 1918 au sujet de la mise en circulation des futurs recensements serait prétendument ambiguë. Se prévalant de ces deux allégations, Statistique Canada (ci-après StatsCan) a fermement maintenu que la divulgation incorrecte des documents historiques des recensements trahirait la confiance des Canadiens, qui hésiteraient subséquemment à remplir les questionnaires des recensements en cours et à fournir des renseignements exacts. La S.H.C. a répondu à ces arguments et à d'autres objections lors de ses activités de lobbying.

La S.H.C. a présenté des mémoires au Parlement; des historiens ont témoigné devant les comités parlementaires; des articles ont été écrits à l'intention des médias; on est intervenu personnellement auprès de députés et de hauts fonctionnaires; on a renseigné des comités d'experts; en recourant à la *Loi sur l'accès à l'information*, on a pu obtenir des documents qui nous ont éclairés sur les anciennes

pratiques; on a envoyé des lettres aux ministres du cabinet. La plupart de toutes ces démarches ont été effectuées en collaboration avec l'Association of Canadian Archivists (ACA) et avec l'aide des généalogistes canadiens. Presque tout le travail accompli au nom de la S.H.C. est l'œuvre de Bill Waiser (Saskatchewan), de Chad Gaffield (Ottawa) et de Terry Cook (Manitoba). Ils ont pu compter (ainsi que tous les historiens canadiens d'ailleurs) sur l'appui inconditionnel de Gordon Watts, qui, par son énergie et par le truchement de son site Web, a su rallier des dizaines de milliers de généalogistes en les incitant à submerger leurs députés de lettres, de courriels et d'appels téléphoniques, et en s'assurant que ces messages défendaient les points de vue chers aux historiens et aux archivistes. Les pressions constantes que nous avons exercées n'ont pas été vaines : le recensement de l'Ouest de 1906 a été rendu public, et il est, depuis deux ans, placé sous la garde et la responsabilité de BAC; il peut être consulté par tous les chercheurs non seulement à Ottawa, mais partout au monde grâce au site Web de BAC.

La S.H.C. a déployé d'énormes efforts l'année dernière pour réagir au projet de loi S-13 du Sénat, qui traitait de l'accès aux données historiques des recensements (1911-2001) **et** du consentement à communiquer les renseignements contenus dans les relevés de tout recensement de la population fait en 2006 ou par la suite. La sénatrice Lorna Milne s'est faite la grande avocate de cette cause; elle a chaleureusement accueilli les interventions de la S.H.C., qui lui rend ici hommage pour le long combat qu'elle a mené en notre nom. Ce projet de loi contenait toutefois de très sérieuses failles. Certes, il accordait l'accès public au recensement de 1911 au même titre que les recensements faits entre 1871 et 1906 (soit 92 ans après la tenue du recensement, tel que prescrit dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*). Par contre, il soumettait les recensements faits entre 1921 et 2001 (c'est-à-dire ceux qui tombent sous les présumées clauses restrictives de la *Loi sur la statistique* de 1918) à un moratoire supplémentaire de 20 ans (92 + 20), période au cours de laquelle la communication et l'utilisation des données auraient été limitées, le projet de loi permettant, à certaines conditions, leur consultation, mais interdisant leur publication. Le travail des chercheurs aurait été entravé par d'encombrantes mesures de contrôle bureaucratiques et archivistiques. (À titre comparatif, rappelons que les États-Unis ont depuis longtemps permis que les données d'un recensement soient rendues publiques 70 ans après sa tenue.) De plus, on semblait suivre le désastreux exemple de l'Australie en laissant entendre que les Canadiens auraient la possibilité de cocher une case de « consentement », geste par lequel ils autoriseraient la destruction de leurs données ou en interdiraient pour toujours la divulgation. La S.H.C. et l'ACA se sont fortement opposées à ces clauses dans

un mémoire conjoint qu'elles ont soumis au comité sénatorial, devant lequel elles ont également témoigné. Le projet de loi S-13 est mort au feuillet à la suite de la prorogation du Parlement pour cause d'élection.

Le nouveau gouvernement vient de présenter le projet de loi S-18. De source bien informée, nous croyons savoir que le gouvernement aimerait beaucoup régler cette question en dissipant les ambiguïtés pour tous les recensements, passés et à venir : il serait ennuyé d'être constamment submergé de pétitions, de milliers et de milliers de lettres et de courriels (bel effort des généalogistes !); il en aurait également assez des chamailleries de bureaucratie interne, qui opposent d'un côté StatsCan et le Commissaire à la protection de la vie privée, et de l'autre le Commissaire à l'accès à l'information ainsi que Bibliothèque et Archives Canada.

Le projet de loi S-18 est un compromis, et nous pensons que c'est la meilleure entente que nous puissions obtenir à l'heure actuelle pour les chercheurs en histoire. Par rapport à l'ancien projet de loi de 2003, le projet de loi S-18 comporte, pour les historiens, trois gains majeurs, mais un important revers (c'est le compromis) :

- 1) Premier gain : accès immédiat aux données historiques du recensement de 1911, aux mêmes conditions que celles régissant la diffusion des recensements de 1871 à 1906, par l'entremise de BAC. Cette disposition représente une victoire pour la S.H.C., quoique prévisible depuis que les données du recensement de l'Ouest de 1906 ont été rendues publiques.
- 2) Deuxième gain : accès aux données historiques de tous les recensements faits entre 1921 et 2001, aux mêmes conditions que celles régissant la diffusion des recensements de 1871 à 1911. La clause du 20 ans de moratoire supplémentaire inscrite dans l'ancien projet de loi S-13 a été abandonnée, ce qui aurait autrement créé un obstacle à la recherche et un cauchemar bureaucratique pour les chercheurs et les archivistes. Cette disposition du projet de loi S-18 constitue, pour la S.H.C., une importante victoire, qui était cependant loin d'être acquise, vu le litige entourant l'interprétation de la *Loi sur la statistique* de 1918.
- 3) Troisième gain : abandon de tous les moyens donnés aux citoyens leur permettant de commander la destruction de renseignements personnels de nature délicate qu'ils ont fournis au gouvernement. (Cette disposition évite les erreurs commises par le gouvernement australien en 2001, un cas souvent cité en exemple.) La S.H.C. a vivement combattu pour faire triompher cette idée. Si la clause prévue dans l'ancien projet de loi S-13 avait été appliquée (comme cela se serait fait naturellement au cours des ans)

à toutes les autres bases de données du gouvernement (nous pensons entre autres à celles de l'impôt sur le revenu, de l'immigration, des régimes de pensions, des Indiens inscrits, de la GRC et des milliers de dossiers qui contiennent des renseignements bien plus délicats que ceux du recensement), elle aurait anéanti toute possibilité de faire de la recherche en histoire sociale à partir de la base de la société, ce qui aurait carrément éliminé les Canadiens de l'histoire canadienne. La disposition du projet de loi S-18, retirant aux citoyens le droit de décider de la destruction de leurs renseignements personnels, constitue donc une autre importante victoire pour la S.H.C.

- 4) Le revers : le compromis à faire ou le prix à payer pour ces trois victoires est une option de participation applicable à tous les recensements faits à compter de 2006 ou par la suite; cette clause permet aux Canadiens d'indiquer (comme ils le font déjà sur leur formulaire de déclaration de revenus au sujet de la liste électorale) s'ils consentent à ce que les renseignements contenus dans leurs relevés de recensement soient rendus publics au 92^e anniversaire de la tenue du recensement : le formulaire de recensement serait sauvegardé (et non pas détruit, voir le point 3 ci-dessus), mais personne ne pourrait le consulter. L'option par défaut (lorsque la case n'est pas cochée) est « non », c'est-à-dire « refus de donner accès », ce qui représente une grave perte.

Lors des premières discussions, la S.H.C. s'est d'abord objectée à toute clause de consentement, mais a fini par concéder que si elle était inévitable, elle devrait en être une de non-participation (l'option par défaut dans le cas d'une case non cochée serait « oui » et signifierait alors que l'accès au formulaire est accordé). Les milieux politiques et gouvernementaux ont exploré en vain diverses façons de modifier la clause de consentement : tous les recours ont été épuisés et on ne peut plus espérer de changement. Le projet de loi S-18 est un compromis emporté de haute lutte, un tout indissociable, qui est à prendre ou à laisser tel quel, avec les quatre points énumérés ci-dessus.

On nous a doré la pilule de deux manières : 1) en enchâssant dans le projet de loi (voir l'article 2), à la demande de la S.H.C., la promesse que le Parlement examinera l'application de cette clause après les deux recensements de 2006 et de 2011, à la lumière des résultats indiquant si les Canadiens ont été nombreux à refuser l'accès à leur dossier de recensement; 2) en nous promettant que « Statistique Canada, en collaboration avec Bibliothèque et Archives Canada, encouragera les Canadiens et les Canadiennes, dans le cadre de son programme d'information publique du Recensement de 2006, à accorder l'accès futur à leurs dossiers du recensement afin de préserver l'histoire du Canada pour les futures générations. » (Voir le communiqué du 2 novembre 2004 émis par

...suite à la page 8

L'accès aux documents historiques des recensements... *suite de la page 7*

Industrie Canada, le ministère responsable de StatsCan.)
La S.H.C. et ses membres devraient prendre part à cette campagne.

La S.H.C. a aussi demandé que la clause de participation soit appliquée selon la pratique du « consentement éclairé » propre à la protection de la vie privée (une mesure que défend le ministre de l'Industrie, David Emerson). Cela signifie que les conséquences d'un refus doivent être clairement expliquées au citoyen qui remplit le formulaire; la case à cocher ne sera pas accompagnée d'un maigre argument, mais plutôt d'une explication détaillée, démontrant au citoyen qu'en cochant la case, il permettra à l'un de ses descendants, et aux descendants de tous ceux dont les noms apparaissent sur le formulaire, de faire de la recherche en histoire de la famille ou en généalogie; c'est ainsi que 92 ans plus tard, sa famille s'inscrira dans l'histoire canadienne, en laissant ses traces dans des documents accessibles à tous, les dossiers historiques et archivistiques de la nation.

Le président de la S.H.C., Gerry Friesen, et la vice-présidente, Margaret Conrad, ont étudié soigneusement cette proposition de compromis au nom du Conseil et des membres de la S.H.C., en ayant à l'esprit les combats qui ont dû être livrés au cours de la dernière décennie pour obtenir l'accès aux

dossiers historiques des recensements. En principe, ils voient d'un mauvais œil toute clause de consentement sur tout formulaire du gouvernement; ils en sont venus à la conclusion que le projet de loi S-18 offrait néanmoins aux historiens des gains importants. Ils ont décidé que la S.H.C. endossera le compromis tel que décrit dans le projet de loi et qu'elle ne s'y opposera pas en tant qu'association, se gardant toutefois un droit de regard sur la formulation de la clause de « consentement éclairé ». La S.H.C. surveillera également les relevés de recensements de 2006 et de 2011 pour analyser l'impact de la clause de consentement, et elle participera à la campagne publicitaire de 2006.

La S.H.C. recommande le projet de loi à ses membres et souhaite qu'ils l'acceptent aussi.

Terry Cook
Archiviste
Département d'histoire
University of Manitoba