

nous, le sentiment que notre tâche n'est pas encore terminée, que nous devons, dans notre milieu de travail, continuer à étendre l'enseignement de l'histoire des femmes, relancer les discussions sur les différences entre les sexes, présenter différentes approches du féminisme et enfin, je l'espère, parvenir à modifier le contexte académique mâle dans lequel nous vivons.

- 1 Sylvia Van Kirk, Many Tender Ties, Winnipeg, 1980; Peter Newman, The Company of Adventurers, Toronto, 1983.
- 2 John M. Faragher, Men and Women on the Overland Trail, New Haven, 1979.
- 3 Alison Prentice and Ruth Roach Pierson, "Feminism and Writing of Canadian Women's History", Atlantis, printemps 1982.
- 4 Rosalind Rosenberg, Beyond Separate Spheres, New Haven, 1982.
- 5 Veronica Strong-Boag, "Canada's Women Doctors: Feminism Constrained", dans Linda Kealey, A Not Unreasonable Claim, Toronto, 1979.

FREEDOM OF INFORMATION AND PRIVACY LEGISLATION IN ONTARIO: OPPORTUNITIES, QUESTIONS, AND PROBLEMS FOR HISTORIANS.

By John C. Weaver
McMaster University
February 1989

There are two sure and important facts concerning freedom of information in Ontario. First, the expanded bureaucracy and the special management expertise required to handle provincial records and those of 2400 local governments have precipitated a growth industry and a new profession concerned about its vulnerability when translating legislation. About 500 delegates attended a fully subscribed conference on freedom of information and privacy (hereafter FOI) held by the Ontario government on 22-3 November. Cities, police departments, newspapers, information consultants (yes, there are such enterprises) and records managers were among the delegates. The range and numbers of delegates are not surprising, because the dimensions of the FOI revolution are astonishing when it is realised that in 1991 school boards, police commissions, library boards, transit commissions, and all other local governments will have to inventory their records and have someone dealing with FOI. All Ontario ministries have FOI offices and the Archives of Ontario does as well. To repeat, a remarkable bureaucratic expansion has been set in motion. The second simple fact is that the act, while written plainly enough, is not easily understood, for it attempts to "balance" FOI with protection of personal privacy. The FOI experts used the term "balance" often, but, without disputing their sincerity it could be a kindly code word for confusion. At the very least, the conflicting goals have not yet been reconciled by common sense for the benefit of historical research. Moreover, there is now the definite prospect of uneven applications of the act as local authorities move in a void without case law or clarified statements of meanings of terms.

Let us consider the sequence of events and concurrently what limited experience tells us about the act. The act is almost two acts, one dealing with freedom of information and the other with privacy. It applied to all government of Ontario offices in 1987.

After amendments, it will apply to local governments in 1991. In effect, the act established two categories of information: government documents relating to policy and programmes and personal information which can include data banks and even opinions of individuals that are written to government officials. To summarise, there is a public record set and a very large private one; the distinction is based on who provided the information, the government or the individual. Contrary to conditions in the United Kingdom, the former records may be opened under a number of conditions. The provincial government, currently through Murray Elston, Chairman of the Management Board of Cabinet, stands by the claim that the intent of the measure is to improve access to records. There are thoughtful and liberal aspects to the legislation, as a reading of section 21 would show. Records pertaining to government decisions, that is cabinet documents, the opinions of government officials qua government officials, and internal reports from ministries are closed for twenty years. The act does list circumstances when this general rule can be suspended for reasons of public interest and access thereby gained earlier. Unfortunately, the act was not written with a full sense of the requirements of historical, genealogical, and heritage research communities. It may help public interest groups, but not necessarily the academic or amateur researchers who are also interested parties. In its first months of operation to the present, the act has riled a number of historians who have encountered problems stemming from the seemingly innocent distinction between a government and a private record.

The division of record types disrupts the idea that politics is some of what is government activity. What is private opinion and what is government opinion that affects policy? Are they really so separable? For example, if a MLA wrote to a cabinet minister that a certain act would harm a party friend and this came as a personal and confidential letter that later found its way into the archives through the records of a ministry, the opinion would be treated as personal information. Personal information is strongly protected and in this case access could be denied until 30 years after the author had died. Or, if there is a case that there is no unjustified invasion of privacy made by releasing the letter, the author would have to be notified that the document would be released. Should the archives be expected and required to do this? The act, incidentally, spells out what is an unjustified invasion of privacy. Already, then, we can see the complexity and scope for confusion. One further point! The fact that the letter in question had been accessible before the act came into effect has no bearing on access today.

Conventional historical research on political topics has been dealt a setback and, at the time of writing this report, no relief is in view. The news for those who use routinely generated sources is mixed and the situation is complex too. We can learn now where there are personal data banks, for all agencies coming under the act, have to publish a list of personal data banks under their management. The Ontario Archives will have lists of these records. In some cases, like the Ministry of Housing, a public reading room for the review of manuals has been provided at the ministry. Understandably, the act is very protective of these records; we should not fool ourselves into thinking that the public is much concerned with the barriers that stand between data banks and researchers. As a backdrop, let it be noted that there is a resistance to filling in census forms and city directories are being suspended in a few cities because of a public interest in privacy. Confusion, though, is the real issue for the moment.

Section 41, in the privacy section of the act, states that "an institution shall not use personal information in its custody under its control, except for the purposes for which it was obtained or compiled or for a consistent purpose". In the opinion of one archivist, this is a very serious obstacle to research, for few data banks, machine readable or paper files of records on individuals,

were collected for a research purpose and the persons from whom the information was collected were never so notified. Also, section 21(3)(h), which supplies guidelines for what constitutes an invasion of privacy, declares that such would occur if the record "indicates the individual's racial or ethnic origin, sexual orientation or religious or political beliefs or associations". One can see and appreciate the point, sharing the dilemma of the legislators who want to provide both access and privacy. But the section throws a curve at ethnic history, social history, and political history. Fortunately, 21(e)(ii) allows for the release of personal information if the research purpose for which the disclosure is to be made cannot be reasonably accomplished unless the information is "provided in individually identifiable form". In practice, this has not worked well for researchers, because ministerial approval is required and this has made the negotiation of research agreements a cumbersome process. Sections of the act compete with one another and the resolution of conflicts or the granting of permission under a special dispensation are problematic for our community.

Imagine the act applying to local governments! The act has to be amended to take into account the different character of responsible authority at the municipal level and this is the focus of current work on the act. Who replaces a minister in the makeup of local government? If there have been problems at the provincial archives, a body concerned with the furthering of historical inquiry, then think of the situations about to arise at city halls where city clerks, usually hard pressed for space, time, and personnel, may not welcome the added responsibilities of the act. For one thing, they will have to prepare thorough inventories of their records. This ought to be greeted as a boon to local historians; it will annoy most city clerks. During the conference in November, Ottawa's city clerk noted with relief that fire long ago had trimmed the city's records, but they continued to grow and to create a serious storage problem. However, the city clerks are not to blame wholly for the conditions that they have to administer; rather the problem has been that many communities (my own city, Hamilton, being among the most backward), have councils that have frittered resources on alleged tourist-attracting heritage efforts and have neglected the heritage in their own basements. Unless municipalities hire archivists and freedom of information officers, their administrators will be worn down between the requirements of the law and the *terra incognita* of their own records. In this condition, they might look for relief in the ambiguities of the act.

For many of us who work with local records and who know that they are used by heritage groups, architectural conservation bodies, and genealogists, another question relates to the disposition of assessment rolls. We use them for a purpose for which they were not intended. They have contain religious affiliation information for some years. It would be impractical to prove that privacy was not invaded and then have to also inform people on the lists that information about them, say collected 20 or 30 years ago would be released. The other route, working out a use agreement that protected privacy, could prove awkward as it has at the provincial level.

It was with these many concerns in mind that the President of the Canadian Historical Association approached several politicians at Queen's Park. The responses are worth noting now. With respect to the assessment rolls and land registry records, Murray Elston wrote that both of these records were public and came under sections 21(1)(c) and 35. These keep open records collected with the intent that they would be accessible to the public at the time of their collection. To help assure continued and prompt access to these materials, the CHA has on file the following statement: "disclosure of these documents would not be restricted and the records are fully available to historians".

The CHA had offered to have a representative appear at any hearings on revisions to the act that might be considered while it was being amended to apply to local government. None of the several letters to the president extended an invitation. None of the letters acknowledged the problems that have been encountered at the Archives of Ontario due to the current act. In sum, grave problems remain and, good intentions aside, Queen's Park has not satisfactorily answered the concerns of members of the CHA.

Members who feel their work is affected ought to read the legislation, contact the Ontario Archives before making a research trip, and write to the CHA executive with any first hand information on the way the act has affected their research. Additionally, they might write complaints to Murray Elston, Chairman, Management Board of Cabinet, Frost Building South, Queen's Park, Toronto, Ontario, M7A 1Z6.

LA LOI ONTARIENNE SUR L'ACCES A L'INFORMATION ET SUR LA CONFIDENTIALITE: UNE NOUVELLE SOURCE DE RENSEIGNEMENTS, MAIS AUSSI DE QUESTIONNEMENT ET DE PROBLEMES POUR LES HISTORIENS

de John C. Weaver
McMaster University
Février 1989

La question du libre accès à l'information soulève présentement deux problèmes importants. Tout d'abord, la lourde bureaucratie et l'expertise requises pour assurer la gestion des documents de source provinciale et des dossiers provenant des 2 400 administrations locales ont entraîné la création d'une nouvelle industrie et le développement d'un nouveau groupe de professionnels, tous préoccupés par la question de l'interprétation de la loi. Environ 500 délégués ont assisté à la conférence sur le libre accès à l'information et sur la confidentialité organisée par le gouvernement ontarien les 22 et 23 novembre 1988. Parmi eux, se trouvaient des représentants des services municipaux et policiers, de la presse, des consultants en information (il existe en effet un tel groupe de professionnels) et des archivistes. La diversité des secteurs représentés et la popularité de ces conférences ne sont pas étonnantes, compte tenu des importantes répercussions de la loi et du fait qu'en 1991 les commissions scolaires, les corps policiers, les bibliothèques, les commissions de transport et toutes les administrations locales devront faire l'inventaire de leurs dossiers et désigner un responsable de l'application de la loi. Tous les ministères du gouvernement ontarien, y compris les Archives of Ontario, possèdent déjà de tels gestionnaires. Répétons-le, une formidable expansion bureaucratique vient d'être mise en place.

Le second problème vient de l'interprétation de la loi. Bien qu'elle soit écrite dans un style simple, son interprétation n'en demeure pas moins complexe puisqu'elle vise à favoriser le libre accès à l'information tout en protégeant la confidentialité des renseignements d'ordre personnel. Sans mettre en doute la bonne foi des auteurs de la loi le juste "équilibre" entre ces deux notions - concept auquel ils font fréquemment référence - demeure une zone obscure susceptible de créer la confusion. A tout le moins, dirait-on qu'aucun critère de base permettant d'établir les frontières entre ces deux objectifs n'a été précisé jusqu'à maintenant, ce qui faciliterait la recherche historique. Puisque les autorités locales ne disposent d'aucune jurisprudence à ce sujet et que le sens des termes utilisés n'est pas clair, on peut d'ores et déjà prévoir des applications inégales de la loi.

Jetons maintenant un coup d'oeil sur les répercussions de la loi depuis sa récente entrée en vigueur pour ensuite en tirer les conclusions qui s'imposent. Cette loi constitue en elle-même presque deux lois distinctes, l'une traitant du libre accès à l'information, l'autre de la confidentialité. A son entrée en vigueur en 1987, elle s'appliquait aux différents services gouvernementaux d'Ontario. Amendée, elle deviendra aussi applicable aux administrations locales à compter de 1991. De façon concrète, la loi établit deux catégories d'informations: celles qui ont trait au gouvernement, c'est-à-dire à la politique et aux programmes gouvernementaux et celles dites d'ordre personnel, comportant par exemple des renseignements sur des individus ou des opinions écrites par des individus à des autorités gouvernementales. Il y a donc un certain nombre de documents publics et un très vaste éventail de dossiers confidentiels; on définit la catégorie d'une information d'après sa source, c'est-à-dire le gouvernement ou un individu. Contrairement aux dispositions prévues dans la législation du Royaume-Uni, il est possible d'avoir accès aux dossiers individuels, sous certaines conditions. Le Gouvernement provincial, par l'entremise de Murray Elston, président du Management Board of Cabinet, soutient que le but de cette mesure est de faciliter l'accès à tous les dossiers. La loi comporte à cet effet des dispositions très claires, mais en renferme aussi d'autres qui laissent place à l'arbitraire, comme on peut le constater à la lecture de l'article 21. Par exemple, les documents préparés lors des prises de décisions gouvernementales, c'est-à-dire les dossiers du cabinet, les opinions des membres du Gouvernement émises à titre de responsables gouvernementaux et les rapports publiés à l'interne par les ministères sont fermés à la consultation pour une période de vingt ans. Bien sûr, la loi prévoit certaines circonstances où l'embargo peut être levé dans l'intérêt du public et le libre accès obtenu. Cependant, la loi n'a pas été écrite en tenant compte des besoins réels des groupes de recherche historique, généalogique et patrimonial. Elle dessert peut-être les intérêts du grand public, mais pas nécessairement ceux des chercheurs professionnels ou amateurs qui sont pourtant concernés. Au cours des tous premiers mois suivant l'entrée en vigueur de cette loi, la distinction apparemment simpliste entre les dossiers publics et les dossiers confidentiels a donné du fil à retordre à beaucoup d'historiens.

Les critères de classification des documents viennent détruire l'idée que le terme "politique" fait référence à tout ce qui concerne les activités gouvernementales. Quels sont les éléments qui permettent de séparer les opinions personnelles des opinions gouvernementales si cela influence les politiques? Peut-on vraiment faire une distinction très nette? Par exemple, si un membre de l'assemblée législative écrit à un ministre pour l'informer qu'une loi est susceptible de faire du tort à un ami du parti, et que sa lettre est envoyée sous les mentions de personnel et confidentiel, elle sera classée dans les archives du ministère concerné, parmi les documents l'information d'ordre personnel. Ce type d'information est fortement protégé et, dans le cas présent, pourrait n'être accessible que 30 ans après la mort de son auteur. Cependant, si le libre accès à une lettre ne porte aucune atteinte injustifiée à la vie privée de son auteur, elle ne sera pas protégée et celui-ci en sera avisé. Devrait-il incomber aux services d'archives de prendre de telles décisions? Les termes de la loi précisent clairement ce que signifie "atteinte injustifiée à la confidentialité." Toutefois, comme on peut le constater, les risques de confusion sont éminents. Un dernier mot encore au sujet des lettres! Le fait qu'une lettre ait été accessible avant l'entrée en vigueur de la loi sur le libre accès ne la rend pas nécessairement accessible sous cette loi.

Conséquemment à cette loi, les recherches en histoire politique accusent présentement un retard important et on n'entrevoit aucune amélioration à court terme. Pour ceux qui doivent fréquemment consulter des documents, les perspectives tout

comme la situation actuelle, sont embrouillées et complexes. Nous savons maintenant où trouver les informations d'ordre personnel puisque toutes les autorités soumises à cette loi doivent publier la liste des documents de cette nature gérés par leurs services. Les Archives of Ontario disposeront aussi d'une liste de ces fonds. Dans certains cas, comme celui du ministère du Logement, on a mis à la disposition du public une salle de lecture pour la consultation des répertoires. Naturellement, la loi protège jalousement les dossiers comportant des renseignements personnels; il ne faudrait pas s'attendre à ce que le public, de son côté, se sente très préoccupé par l'embargo refusant aux chercheurs l'accès à ces dossiers. Signalons seulement la résistance à permettre la consultation des listes électorales et le retrait, dans certaines villes, du droit d'accès aux bottins municipaux dans le but de protéger la confidentialité des informations d'ordre personnel. L'état de confusion qui règne en ce moment est le véritable enjeu du débat.

Au chapitre des règlements sur la confidentialité, l'article 41 stipule qu'un organisme devrait utiliser les informations en sa possession et sous sa responsabilité concernant des individus aux seules fins pour lesquelles elles ont été obtenues ou recueillies, ou uniquement dans un but jugé pertinent." Pour un archiviste, ce règlement constitue un obstacle très sérieux à la recherche puisque très peu de renseignements, informatisés ou conservés sur papier, relatifs à des individus ont été recueillis à des fins de recherche et parce que les personnes intéressées par ces données n'en étaient pas informées. D'autre part, dans l'article 21.3 h), où sont spécifiés les cas d'atteinte à la confidentialité, il est dit qu'une telle infraction survient lorsqu'un document "précise la race ou l'origine ethnique, l'orientation sexuelle, les croyances ou appartenances religieuses ou politiques d'un individu." On mesure ici l'ampleur du problème auquel faisait face les législateurs en tentant à la fois de favoriser le principe du libre accès et de protéger celui de la confidentialité. Il en résulte que cet article complique le travail des intervenants en histoire ethnique, sociale et politique. Heureusement, sous l'article 21 e) ii), la loi prévoit une clause d'exception dans le cas où "le but de la recherche nécessitant la levée de l'embargo ne peut vraisemblablement être atteint sans l'accès à des renseignements à caractère spécifiquement personnel." Dans les faits, cela n'est pas si simple, car les autorisations de recherche sont subordonnées à l'approbation du ministère concerné, ce qui rend le processus de négociation très lourd. Comme les articles de la loi se contredisent constamment, il devient difficile pour la communauté des chercheurs d'obtenir des autorisations.

Imaginez la situation lorsque la loi deviendra applicable aux administrations locales! Il faudra amender la loi en tenant compte de la spécificité de chaque entité administrative municipale et c'est sur cet aspect que les travaux législatifs devront porter. Qui remplacera les ministres dans l'application de la loi dans les institutions municipales? Et si la gestion de la loi a causé des problèmes au sein des services d'archives provinciaux, organismes soucieux de l'avancement de la recherche historique, imaginons un peu l'ampleur des difficultés à venir pour les hôtels de ville où les employés, disposant de ressources limitées en terme d'espace, de temps et de personnel, risquent de ne pas très bien accueillir la surcharge de travail occasionnée par l'entrée en vigueur de cette loi. Ils devront d'abord faire un inventaire complet de leurs dossiers. Les historiens locaux verront cette entreprise comme une véritable bénédiction, les fonctionnaires locaux, quant à eux, comme une épouvantable besogne. Lors de la conférence de novembre dernier, un fonctionnaire de la ville d'Ottawa faisait justement remarquer avec soulagement qu'un incendie avait détruit dans le passé les documents de sa municipalité, mais qu'ils continuaient de s'accroître et de poser des problèmes d'entreposage. Les fonctionnaires locaux ne sont toutefois pas les seuls responsables de leurs difficiles conditions de travail. La responsabilité incombe davantage aux conseils municipaux qui

ont entièrement consacré leurs ressources monétaires au soi-disant développement d'un héritage patrimonial prisé par les touristes tout en négligeant l'héritage laissé dans leurs propres bureaux (ma ville même, Hamilton, est l'une des plus retardées dans ce domaine). Si les autorités municipales n'embauchent pas d'archivistes et de fonctionnaires responsables de la gestion du libre accès à l'information et de la confidentialité, leurs employés vont crouler sous l'ampleur de leur tâche, coincés entre les exigences imposées par la nouvelle loi et la "terra incognita" que représentent leurs propres archives. En quel cas, ils risquent de chercher à se simplifier la vie en invoquant les ambiguïtés de la loi.

Pour ceux d'entre nous qui consultent les dossiers municipaux et savent que les intervenants en matière de patrimoine, de conservation architecturale et en généalogie les utilisent aussi, l'accès aux cadastres risque de poser un problème. Nous les utilisons à des fins différentes de celles pour lesquelles ils étaient prévus. Ils renferment en outre des renseignements sur l'appartenance religieuse dont on prenait note à une certaine époque. Il serait évidemment irréaliste de tenter de prouver qu'il n'y a pas là atteinte à la confidentialité; par contre, devoir informer les personnes dont le nom figure sur ces listes que des renseignements les concernant, recueillis il y a vingt ou trente ans, vont être divulgués se révélerait tout aussi impensable. L'autre solution serait de demander une autorisation d'accès aux dossiers confidentiels, mais le processus risque de se révéler aussi complexe qu'il ne l'est au niveau provincial.

Le Président de la Société historique du Canada a jugé bon de soumettre ces questions à plusieurs hommes politiques de

Queen's Park. Jusqu'à maintenant, aucune réponse pertinente ne lui est parvenue. En ce qui a trait aux cadastres et aux registres concernant les biens-fonds, Murray Elston a répondu qu'ils constituaient des documents publics soumis aux règlements des articles 21.1 c) et 35, selon lesquels tout document déclaré public au moment de sa constitution demeure par la suite libre d'accès. Dans le but de nous assurer un accès facile et permanent à ce type de documents, la SHC a reçu la promesse suivante: "la consultation de ce type de documents ne sera pas réglementée et ils demeureront totalement libres d'accès pour les historiens."

La SHC avait proposé de participer aux séances de révision de la loi visant à préparer l'amendement qui la rendra applicable aux administrations locales. Parmi les nombreuses lettres que reçut le Président, aucune ne comporta d'invitation à prendre part aux négociations. Personne, non plus, ne prêta attention aux problèmes rencontrés aux Archives of Ontario depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. En résumé, de sérieux problèmes se posent encore aujourd'hui et, en dépit de toute leur bonne volonté, les gens de Queen's Park n'ont pas répondu de façon satisfaisante aux questions soulevées par les membres de la SHC.

Les membres qui subissent les répercussions de la loi dans leur travail devraient en lire les termes attentivement, contacter les Archives of Ontario avant d'entreprendre des démarches de recherche et informer l'exécutif de la SHC des incidences notables de la loi sur la réalisation de leurs travaux de recherche. Ils devraient aussi déposer leurs plaintes auprès de Murray Elston, président du Management Board of Cabinet, Frost Building South, Queen's Park, Toronto, Ontario, M7A 1Z6.

THE SOCIAL SCIENCE FEDERATION OF CANADA

In this the last column for the academic year, we have chosen to provide you with an abridged version of the SSFC report prepared for the national lobby week held in Ottawa April 10-15, 1989. This text is extracted from the document entitled Coherent Educational and Scientific Research Policies for Canada produced by the National Consortium of Scientific and Educational Societies. Please feel free to use it in your community when meeting with your elected representatives.

In an increasingly technologically oriented society, the social sciences and humanities are essential components of a viable national science and technology policy. Technological innovation will be profitable to our country only insofar as our society is able or willing to adapt to change. It is in this respect that social scientists and humanists have an important role to play. Research in the social sciences provides the knowledge to analyse and understand the conditions under which Canadians will accept, and cope with new technologies in their lives. Market needs, consumption patterns, training of the labour force, ethics, changes in lifestyles, performance of firms and of workers are only a few of the issues which must be seriously dealt with by Canadian social scientists and humanists if we are to become internationally competitive. Culture, values and human resources development depend partly upon the research and development investments made by government. Funding must be increased in such fields as business management, ethics, industrial psychology, environmental psychology, economics, education, etc., to keep pace with technological innovations.

LA FEDERATION CANADIENNE DES SCIENCES SOCIALES

En guise de chronique en cette fin d'année universitaire, nous avons cru bon de vous présenter une version abrégée du texte que nous avons rédigé dans le cadre de la semaine nationale de lobbying qui s'est tenue à Ottawa du 10 au 15 avril 1989. Le texte est tiré du document intitulé Pour une politique canadienne cohérente en éducation et en recherche scientifique préparé par le Consortium national des sociétés scientifiques et pédagogiques. N'hésitez pas à l'utiliser lorsque vous rencontrerez les députés et les décideurs.

Dans une société orientée de plus en plus vers la technologie, la recherche dans le domaine des sciences humaines doit être une composante essentielle de la politique nationale en matière de sciences et de technologie. Les innovations technologiques seront profitables au pays dans la mesure où notre société aura la capacité ou la volonté de s'adapter à ces changements. C'est en ce sens que les chercheurs dans les sciences humaines ont un rôle important à jouer. En effet, ils possèdent les instruments et les connaissances nécessaires pour analyser et comprendre les conditions dans lesquelles les Canadiens pourront accepter les nouvelles technologies et s'y adapter. Les besoins du marché, les tendances au niveau de la consommation, la formation de la main-d'oeuvre, les questions d'éthique, les changements dans le mode de vie, le rendement des entreprises et des travailleurs ne sont que quelques-unes des questions qui devront être sérieusement étudiées par la communauté canadienne des sciences humaines si nous voulons devenir compétitifs sur la scène internationale. L'augmentation du financement doit se faire de manière à encourager la recherche dans des domaines tels que l'administration des affaires, l'éthique, la psychologie industrielle, l'environnement, l'économie, l'éducation, etc.