

A-121-99

**IN THE MATTER OF the *Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21, and Section 108 of the *Customs Act*, R.S.C., 1985, c. C-1;**

**AND IN THE MATTER OF certain complaints received by the Office of the Privacy Commissioner of Canada in respect of the communication of personal information collected by the Department of National Revenue to the Canada Employment and Insurance Commission;**

**AND IN THE MATTER OF an application by way of special case stated for opinion of the Federal Court, Trial Division pursuant to paragraph 17(3)(b) of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7.**

**INDEXED AS: *PRIVACY ACT (CAN.) (RE) (C.A.)***

Court of Appeal, Décary, Sexton and Evans J.J.A.—  
Ottawa, February 8 and 9, 2000.

*Privacy — Disclosure of information by Revenue Canada (Customs) to CEIC pursuant to memorandum of understanding regarding data capture and release of customs information on travellers (program aimed at catching those receiving EI benefits while out of Canada) authorized by Privacy Act, s. 8 and Customs Act, s. 108 — Privacy Act, s. 8(2) not restricting disclosure of personal information only to purpose for which collected — Under Privacy Act, s. 8(2)(b), Parliament may, by statute, confer on any Minister wide discretion as to disclosure of information his department has collected.*

*Customs and Excise — Customs Act — Disclosure of information by Revenue Canada (Customs) to CEIC pursuant to memorandum of understanding regarding data capture and release of customs information on travellers (program aimed at catching those receiving EI benefits while out of Canada) authorized by Privacy Act, s. 8 and Customs Act, s. 108 — In exercising discretion under Customs Act, s. 108, Minister duly took into consideration objectives of Privacy Act.*

A-121-99

**AFFAIRE INTÉRESSANT la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21, et l'article 108 de la *Loi sur les douanes*, L.R.C. (1985), ch. C-1;**

**ET certaines plaintes reçues au Commissariat à la protection de la vie privée du Canada concernant la communication de renseignements personnels recueillis par le ministère du Revenu national à la Commission de l'assurance-emploi du Canada;**

**ET une demande d'avis présentée par voie de mémoire spécial à la Section de première instance de la Cour fédérale, aux termes de l'alinéa 17(3)b) de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7.**

**RÉPERTORIÉ: *LOI SUR LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS (CAN.) (RE) (C.A.)***

Cour d'appel, juges Décary, Sexton et Evans, J.C.A.—  
Ottawa, 8 et 9 février 2000.

*Protection des renseignements personnels — La communication de renseignements par Revenu Canada (Douanes) à la CAEC aux termes du protocole d'entente auxiliaire pour la collecte et la communication de données extraites des renseignements recueillis par les douanes sur les voyageurs (programme visant à identifier ceux qui reçoivent des prestations d'AE alors qu'ils sont à l'extérieur du Canada) est autorisée par l'art. 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnel et par l'art. 108 de la Loi sur les douanes — L'art. 8(2) de la Loi sur la protection des renseignements personnels ne limite pas la communication de renseignements personnels qu'aux fins pour lesquelles ils ont été recueillis — En vertu de l'art. 8(2)b) de la Loi sur la protection des renseignements personnels, le législateur peut conférer à tout ministre, au moyen d'une loi donnée, un large pouvoir discrétionnaire relativement à la communication de renseignements que son ministère a recueillis.*

*Douanes et accise — Loi sur les douanes — La communication de renseignements par Revenu Canada (Douanes) à la CAEC aux termes du protocole d'entente auxiliaire pour la collecte et la communication de données extraites des renseignements recueillis par les douanes sur les voyageurs (programme visant à identifier ceux qui reçoivent des prestations d'AE alors qu'ils sont à l'extérieur du Canada) est autorisée par l'art. 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnel et par l'art. 108 de la Loi sur les douanes — En exerçant le pouvoir discrétionnaire que*

*Employment insurance — Disclosure of information by Revenue Canada (Customs) to CEIC pursuant to memorandum of understanding regarding data capture and release of customs information on travellers (program aimed at catching those receiving EI benefits while out of Canada) authorized by Privacy Act, s. 8 and Customs Act, s. 108 — In self-reporting scheme such as EI, Commission must be able to collect information from outside source when claimant fails to voluntarily report it.*

In an application by way of a special case stated for the opinion of the Federal Court Trial Division, the Motions Judge found that the disclosure of personal information by the Department of National Revenue to the Canada Employment Insurance Commission (CEIC) pursuant to an ancillary Memorandum of Understanding for data capture and release of customs information on travellers was not authorized by section 8 of the *Privacy Act* and section 108 of the *Customs Act*. This was an appeal from that opinion.

The CEIC used this data, at least some of which is “personal” within the meaning of the *Privacy Act*, to learn of residents who were outside of Canada when in receipt of EI benefits, contrary to the *Employment Insurance Act*. With this information, government officials were able to recover overpayments and impose penalties.

The stated question dealt solely with the interpretation of the relevant statutory provisions, the parties having chosen to bring Charter issues separately in a companion case.

*Held*, the appeal should be allowed and the stated question answered in the affirmative.

The Court (*per* Décary J.A.): The Motions Judge erred in answering the stated question in the negative for the reason that the blanket authorization given by the MNR in 1991 was an invalid exercise of discretion. The issue before the Motions Judge concerned the 1997 Memorandum of Understanding on data capture and release which constituted authorization independent from that given in 1991. The validity of the 1991 authorization was not in issue.

*lui confère l'art. 108 de la Loi sur les douanes, le ministre a dûment pris en considération les objectifs de la Loi sur la protection des renseignements personnels.*

*Assurance-emploi — La communication de renseignements par Revenu Canada (Douanes) à la CAEC aux termes du protocole d'entente auxiliaire pour la collecte et la communication de données extraites des renseignements recueillis par les douanes sur les voyageurs (programme visant à identifier ceux qui reçoivent des prestations d'AE alors qu'ils sont à l'extérieur du Canada) est autorisée par l'art. 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnel et par l'art. 108 de la Loi sur les douanes — Dans un régime de déclaration volontaire comme l'AE, la commission doit pouvoir recueillir des renseignements d'une source extérieure lorsque le prestataire fait défaut de les déclarer volontairement.*

Se prononçant sur une demande d'avis présentée par voie de mémoire spécial à la Section de première instance de la Cour fédérale, le juge des requêtes a conclu que la communication de renseignements personnels par le ministère du Revenu national à la Commission d'assurance-emploi du Canada (la CAEC) aux termes d'un protocole d'entente auxiliaire pour la collecte et la communication de données extraites des renseignements recueillis par les douanes sur les voyageurs n'était pas autorisée par l'article 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnels et l'article 108 de la *Loi sur les douanes*. Il s'agit d'un appel interjeté contre cet avis.

La CAEC a utilisé ces renseignements, dont certains sont «personnels» au sens de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, pour savoir quels résidents se trouvaient à l'extérieur du Canada alors qu'ils recevaient des prestations d'AE, contrairement à la *Loi sur l'assurance-emploi*. Avec ces renseignements, les fonctionnaires ont pu obtenir le remboursement des paiements en trop et imposer des pénalités.

La question soulevée portait uniquement sur l'interprétation des dispositions législatives pertinentes, les parties ayant décidé de soulever les questions liées à la Charte dans le cadre d'une affaire connexe.

*Arrêt*: l'appel est accueilli et la question soulevée doit recevoir une réponse affirmative.

La Cour (le juge Décary, J.C.A.): Le juge des requêtes a commis une erreur en répondant à la question soulevée par la négative pour le motif que l'autorisation générale donnée par le MRN en 1991 constituait un exercice non valide de son pouvoir discrétionnaire. La question dont était saisie le juge des requêtes portait sur le protocole d'entente de 1997 sur la collecte et la communication des données, qui constituait une autorisation distincte de celle donnée en 1991. La validité de l'autorisation de 1991 n'était pas en cause.

The argument that the *Privacy Act* requires that personal information be disclosed only for the purpose for which it was collected or for a use consistent with that purpose was without merit. The requirement that a government institution such as the Commission collect personal information intended to be used for an administrative purpose directly from the individual to whom it relates (subsection 5(1) of the Act) was not absolute. In a self-reporting scheme such as employment insurance, the Commission must be able to collect information from an outside source when a claimant fails to voluntarily report it. Second, the wide range of the exceptions permitted under subsection 8(2) unquestionably attests to the intention of Parliament to allow disclosure of personal information to persons who have no connection whatsoever with the disclosing institution and for purposes other than those for which the information was collected.

The *Privacy Act* clearly contemplates, and distinguishes between, the collection of information, which can only be for purposes related to the activity of the institution — in this case, direct collection by Customs of the information and indirect collection by the Commission, through Customs, of that part of the information which is relevant to the activity of the Commission — and the disclosure of information, which, in most cases, is for purposes other than those for which it was collected and for purposes related to the activity of the requesting institution.

Under paragraph 8(2)(b), Parliament may, by statute, confer on any Minister a wide discretion as to disclosure of information his department has collected, such discretion, of course, to be exercised, as it was herein, in conformity with the purpose of the *Privacy Act*. By using words of wide import in paragraph 8(2)(b) of the *Privacy Act* and eventually in paragraph 108(1)(b) of the *Customs Act*, Parliament left itself a considerable margin of manoeuvre with respect to its own legislation and took advantage of it.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44].

*Customs Act*, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1, s. 108(1) (as am. by S.C. 1995, c. 41, s. 28) (a),(b),(c).

*Department of Human Resources Development Act*, S.C. 1996, c. 11, s. 80.

L'argument selon lequel la *Loi sur la protection des renseignements personnels* exige que les renseignements personnels ne soient communiqués que pour les fins pour lesquelles ils ont été recueillis ou pour un usage compatible à ces fins était mal fondé. L'exigence qu'une institution fédérale comme la Commission recueille auprès de l'individu lui-même les renseignements personnels destinés à des fins administratives le concernant (paragraphe 5(1) de la Loi) n'était pas absolue. Dans un régime de déclaration volontaire comme l'assurance-emploi, la Commission doit pouvoir recueillir des renseignements d'une source extérieure lorsque le prestataire fait défaut de les déclarer volontairement. Deuxièmement, la vaste gamme d'exceptions permises par le paragraphe 8(2) témoigne incontestablement de l'intention du législateur de permettre la communication de renseignements personnels à des personnes qui n'ont absolument aucun lien avec l'institution qui les communique et pour des fins autres que celles pour lesquelles ces renseignements ont été recueillis.

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* vise manifestement la collecte de renseignements, laquelle ne peut être faite qu'aux fins liées aux activités de l'institution, — en l'espèce, la collecte directe par Douanes Canada des renseignements et la collecte indirecte par la Commission, par l'intermédiaire de Douanes Canada, des renseignements qui sont pertinents pour les activités de la Commission — et fait une distinction entre cette collecte et la communication de renseignements, laquelle vise dans la plupart des cas des fins autres que celles pour lesquelles ces renseignements ont été recueillis ainsi que des fins liées aux activités de l'institution requérante.

En vertu de l'alinéa 8(2)b), le législateur peut conférer à tout ministre, au moyen d'une loi donnée, un large pouvoir discrétionnaire relativement à la communication de renseignements que son ministère a recueillis, ce pouvoir discrétionnaire devant naturellement être exercé, comme il l'a été en l'espèce, conformément à l'objet de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. En utilisant des termes très larges à l'alinéa 8(2)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et, par la suite, à l'alinéa 108(1)b) de la *Loi sur les douanes*, le législateur s'est manifestement laissé une marge de manoeuvre considérable relativement à ses propres lois, et en a profité.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44].

*Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 24(2)c) (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 89).

*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 17(3)b).

*Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23, s. 37(b).  
*Employment Insurance Regulations*, SOR/96-332, s. 55.  
*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 17(3)(b).  
*Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 24(2)(c) (as  
 am. by S.C. 1992, c. 1, s. 89).  
*Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21, ss. 4, 5, 7,  
 8(1),(2)(a),(b),(d),(e),(f),(l),(m)(i), 11, Sch. (as am. by  
 S.C. 1996, c. 11, s. 80).

*Loi sur la protection des renseignements personnels*,  
 L.R.C. (1985), ch. P-21, art. 4, 5, 7, 8(1),(2)(a),(b),(d),  
 e),f),l),m)(i), 11, ann. (mod. par L.C. 1996, ch. 11,  
 art. 80).  
*Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, art. 37b).  
*Loi sur les douanes*, L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 1,  
 art. 108(1) (mod. par L.C. 1995, ch. 41, art. 28)  
 a),b),c).  
*Loi sur le ministère du Développement des ressources  
 humaines*, L.C. 1996, ch. 11, art. 80.  
*Règlement sur l'assurance-emploi*, DORS/96-332, art.  
 55.

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## REFERRED TO:

*Smith v. Canada (Attorney General)*, [2000] F.C.J. No.  
 174 (C.A.) (QL).

APPEAL from the opinion of the Trial Division ([1999] 2 F.C. 543) that the disclosure of personal information by the Department of National Revenue to the Canada Employment Insurance Commission pursuant to an ancillary Memorandum of Understanding for data capture and release of customs information on travellers was not authorized by section 8 of the *Privacy Act* and section 108 of the *Customs Act*. Appeal allowed.

## APPEARANCES:

*Brian J. Saunders* for Attorney General of  
 Canada, appellant.  
*Brian A. Crane, Q.C.* for Privacy Commissioner  
 of Canada, respondent.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Deputy Attorney General of Canada* for Attorney  
 General of Canada, appellant.  
*Gowling, Strathy & Henderson*, Ottawa, for  
 Privacy Commissioner of Canada, respondent.

*The following are the reasons for judgment of the  
 Court delivered orally in English by*

## JURISPRUDENCE

## DÉCISION CITÉE:

*Smith c. Canada (Procureur général)*, [2000] A.C.F.  
 n° 174 (C.A.) (QL).

APPEL de l'avis de la Section de première instance ([1999] 2 C.F. 543) que la communication de renseignements personnels par le ministère du Revenu national à la Commission d'assurance-emploi du Canada aux termes d'un protocole d'entente auxiliaire pour la collecte et la communication de données extraites des renseignements recueillis par les douanes sur les voyageurs n'était pas autorisée par l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et par l'article 108 de la *Loi sur les douanes*. Appel accueilli.

## ONT COMPARU:

*Brian J. Saunders* pour le Procureur général du  
 Canada, appellant.  
*Brian A. Crane, c.r.*, pour le Commissaire à la  
 protection de la vie privée du Canada, intimé.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Le sous-procureur général du Canada* pour le  
 Procureur général du Canada, appellant.  
*Gowling, Strathy & Henderson*, Ottawa, pour le  
 Commissaire à la protection de la vie privée du  
 Canada, intimé.

*Ce qui suit est la version française des motifs du  
 jugement de la Cour prononcés à l'audience par*

[1] DÉCARY J.A.: This is an appeal from an opinion of the Trial Division reported at [1999] 2 F.C. 543 (T.D.). At issue in the Court below was an application by way of a special case stated for opinion of the Court pursuant to paragraph 17(3)(b) of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7]. The question put to the Court was the following one [at page 561]:

Is the disclosure of “personal information” by the Department of National Revenue to the Canada Employment Insurance Commission pursuant to the Ancillary Memorandum of Understanding for data capture and release of customs information on travellers authorized by section 8 of the *Privacy Act* and section 108 of the *Customs Act*?

The answer given by the Motions Judge was “no”.

[2] The “personal information” referred to in the stated question is information disclosed in the E-311 Traveller Declaration Card which persons entering Canada by air must complete and submit on arrival to an officer of the Department of National Revenue. The specific information at issue consists of the traveller’s name, date of birth, postal code, purpose of travel, and dates of departure from and return to Canada. It is not disputed that at least some of this information is “personal” within the meaning of the *Privacy Act* [R.S.C., 1985, c. P-21]. The information made available by the Department (Customs) to the Canada Employment Insurance Commission (the Commission) is electronically matched with the Commission’s database of employment insurance claimants. The Commission retains the information in respect of those Canadian residents who were outside Canada and who received employment insurance benefits. Claimants are not entitled to receive benefits under paragraph 37(b) of the *Employment Insurance Act* [S.C. 1996, c. 23] for any period during which they are not in Canada unless they come within an exception prescribed by section 55 of the *Employment Insurance Regulations*, SOR/96-332. The purpose of the program in issue is

[1] LE JUGE DÉCARY, J.C.A.: Il s’agit d’un appel interjeté contre l’avis de la Section de première instance, qui a été publié à [1999] 2 C.F. 543 (1<sup>re</sup> inst.). La Cour de première instance était saisie d’une demande d’avis présentée par voie de mémoire spécial en vertu de l’alinéa 17(3)b) de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7]. La question soumise à la Cour était la suivante [à la page 561]:

L’article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et l’article 108 de la *Loi sur les douanes* autorisent-ils la communication de «renseignements personnels» par le ministère du Revenu national à la Commission de l’assurance-emploi du Canada aux termes du protocole d’entente auxiliaire pour la collecte et la communication de données extraites des renseignements recueillis par les douanes sur les voyageurs?\*

Le juge des requêtes a répondu par la négative.

[2] Les «renseignements personnels» mentionnés dans la question soulevée sont les renseignements indiqués sur la Déclaration du voyageur E-311, que les personnes entrant au Canada par avion doivent remplir et remettre à leur arrivée à un agent du ministère du Revenu national. Les renseignements précis en cause sont le nom du voyageur, sa date de naissance, son code postal, le but de son voyage ainsi que la date de son départ du Canada et celle de son retour. Il n’est pas contesté qu’au moins certains de ces renseignements sont «personnels» au sens de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* [L.R.C. (1985), ch. P-21]. Les renseignements auxquels le Ministère (Douanes Canada) permet à la Commission d’assurance-emploi du Canada (la Commission) d’avoir accès sont comparés électroniquement avec les renseignements contenus dans la banque de données de la Commission sur les prestataires d’assurance-emploi. La Commission conserve les renseignements relatifs aux résidents canadiens qui se trouvaient à l’extérieur du pays alors qu’ils recevaient des prestations d’assurance-emploi. En vertu de l’alinéa 37b) de la *Loi sur l’assurance-emploi* [L.C. 1996, ch. 23], les prestataires n’ont pas droit aux prestations pour toute

\* N.D.T.: Le titre officiel du protocole d’entente est «Protocole d’entente connexe concernant la saisie de données et la divulgation de renseignements des douanes sur les voyageurs».

to identify employment insurance claimants who fail to report that they are outside Canada while receiving benefits with a view to recovering any resulting overpayment, and where appropriate, to imposing penalties.

[3] It is common ground that at the time of filing their initial claim for benefits, claimants are routinely informed of their rights and obligations while receiving benefits. These include the obligations: to be available for work at all times; to genuinely search for work at all times; and to report any absences from Canada immediately. Claimants are informed that they can discharge the last obligation by advising their Canada Employment Centre or by noting their absence on their bi-weekly report cards.

[4] Prior to April 1997 Form E-311 contained the words “We will use your answers to the following questions for customs control purposes, and to compile statistical data”. The form was amended in April 1997 to delete this sentence and replace it with: “The personal information declared on this form is maintained in information bank number RC PPU 043”.

[5] Personal information bank number RC PPU 043 refers to a Revenue Canada information bank. Personal information banks are maintained by government institutions pursuant to section 11 of the *Privacy Act*. The banks provide a summary of the personal information held by the institutions. They also describe the uses made of the information. At least once a year, a listing of personal information banks is published by the Treasury Board Secretariat in a document entitled *InfoSource*. The PC PPU 043 bank states that information provided on an E-311 Card may be used by Revenue Canada and by other government departments and investigative agencies for the administration and enforcement of Acts of Parliament.

période pendant laquelle ils ne sont pas au Canada à moins qu'ils ne soient visés par l'une des exceptions prévues par l'article 55 du *Règlement sur l'assurance-emploi*, DORS/96-332. Le but du programme en cause est d'identifier les prestataires d'assurance-emploi qui omettent de déclarer qu'ils se trouvent hors du pays alors qu'ils reçoivent des prestations afin que les paiements en trop en résultant soient remboursés et que, dans les cas appropriés, des pénalités soient imposées.

[3] Il est bien établi qu'au moment de remplir leur première demande de prestations, les prestataires sont informés de façon routinière de leurs droits et obligations pendant qu'ils reçoivent des prestations. Ces obligations sont notamment: être disponible pour travailler en tout temps; faire des démarches réelles pour trouver du travail en tout temps; et déclarer immédiatement toute absence du Canada. Les prestataires sont informés qu'ils peuvent se conformer à cette dernière obligation en avisant leur centre d'emploi du Canada ou en indiquant leur absence sur leur carte de déclaration de quinzaine.

[4] Avant avril 1997, le formulaire E-311 contenait la phrase suivante: «Les réponses aux questions suivantes servent au contrôle douanier et à la compilation de statistiques». Le formulaire a été modifié en avril 1997 et cette phrase a été remplacée par: «Les renseignements personnels déclarés sur ce formulaire sont conservés dans le fichier de renseignements personnels numéro RC PPU 043».

[5] Le fichier de renseignements personnels numéro RC PPU 043 est un fichier de renseignements de Revenu Canada. Des fichiers de renseignements personnels sont tenus par les institutions fédérales en vertu de l'article 11 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Les fichiers fournissent un résumé des renseignements personnels détenus par les institutions. Ils indiquent également les usages qui sont faits des renseignements. Au moins une fois par année, une liste des fichiers de renseignements personnels est publiée par le Secrétariat du Conseil du Trésor dans un document intitulé *InfoSource*. Le fichier PC PPU 043 indique que les renseignements inscrits sur la déclaration E-311 peuvent être utilisés par Revenu

[6] The stated question deals solely with the statutory interpretation of some provisions of the *Customs Act* [R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1] and of the *Privacy Act*. The parties have chosen to bring Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, appendix II, No. 44]] issues separately in the companion case of *Smith v. Canada (Attorney General)*, [2000] F.C.J. No. 174 (C.A.) (QL) which involves a concrete dispute between a claimant and the Commission and which has been heard together with this appeal. That case is disposed of in separate reasons filed this very day.

[7] The provisions at issue read as follows:

*Privacy Act* [sections 4, 5(1), 7(a),(b), 8(1),(2)(a),(b),(d), (e),(f),(l),(m)(i)]

4. No personal information shall be collected by a government institution unless it relates directly to an operating program or activity of the institution.

5. (1) A government institution shall, wherever possible, collect personal information that is intended to be used for an administrative purpose directly from the individual to whom it relates except where the individual authorizes otherwise or where personal information may be disclosed to the institution under subsection 8(2).

...

7. Personal information under the control of a government institution shall not, without the consent of the individual to whom it relates, be used by the institution except

(a) for the purpose for which the information was obtained or compiled by the institution or for a use consistent with that purpose; or

(b) for a purpose for which the information may be disclosed to the institution under subsection 8(2).

8. (1) Personal information under the control of a government institution shall not, without the consent of the individual to whom it relates, be disclosed by the institution except in accordance with this section.

Canada ainsi que par les autres ministères et par les organismes d'enquête pour les fins de l'application des lois.

[6] La question soulevée porte uniquement sur l'interprétation de certaines dispositions de la *Loi sur les douanes* [L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 1] et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Les parties ont décidé de soulever les questions liées à la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n<sup>o</sup> 44]] dans le cadre de l'affaire connexe *Smith c. Canada (Procureur général)*, [2000] A.C.F. n<sup>o</sup> 174 (C.A.) (QL), qui porte sur un litige concret entre une prestataire et la Commission et qui a été entendue conjointement avec le présent appel. Cette affaire est tranchée en vertu de motifs distincts prononcés en ce jour.

[7] Les dispositions pertinentes prévoient:

*Loi sur la protection des renseignements personnels* [articles 4, 5(1), 7a),b), 8(1),(2)a),b),d),e),f),l),m)(i)]

4. Les seuls renseignements personnels que peut recueillir une institution fédérale sont ceux qui ont un lien direct avec ses programmes ou ses activités.

5. (1) Une institution fédérale est tenue de recueillir auprès de l'individu lui-même, chaque fois que possible, les renseignements personnels destinés à des fins administratives le concernant, sauf autorisation contraire de l'individu ou autres cas d'autorisation prévus au paragraphe 8(2).

[. . .]

7. À défaut du consentement de l'individu concerné, les renseignements personnels relevant d'une institution fédérale ne peuvent servir à celle-ci:

a) qu'aux fins auxquelles ils ont été recueillis ou préparés par l'institution de même que pour les usages qui sont compatibles avec ces fins;

b) qu'aux fins auxquelles ils peuvent lui être communiqués en vertu du paragraphe 8(2).

8. (1) Les renseignements personnels qui relèvent d'une institution fédérale ne peuvent être communiqués, à défaut du consentement de l'individu qu'ils concernent, que conformément au présent article.

(2) Subject to any other Act of Parliament, personal information under the control of a government institution may be disclosed

(a) for the purpose for which the information was obtained or compiled by the institution or for a use consistent with that purpose;

(b) for any purpose in accordance with any Act of Parliament or any regulation made thereunder that authorizes its disclosure;

...

(d) to the Attorney General of Canada for use in legal proceedings involving the Crown in right of Canada or the Government of Canada;

(e) to an investigative body specified in the regulations, on the written request of the body, for the purpose of enforcing any law of Canada or a province or carrying out a lawful investigation, if the request specifies the purpose and describes the information to be disclosed;

(f) under an agreement or arrangement between the Government of Canada or an institution thereof and the government of a province, the government of a foreign state, an international organization of states or an international organization established by the governments of states, or any institution of any such government or organization, for the purpose of administering or enforcing any law or carrying out a lawful investigation;

...

(l) to any government institution for the purpose of locating an individual in order to collect a debt owing to Her Majesty in right of Canada by that individual or make a payment owing to that individual by Her Majesty in right of Canada; and

(m) for any purpose where, in the opinion of the head of the institution,

(i) the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy that could result from the disclosure, or

Customs Act [section 108(1) (as am. by S.C. 1995, c. 41, s. 28), (a),(b),(c)]

108. (1) An officer may communicate or allow to be communicated information obtained under this Act or the *Customs Tariff*, or allow inspection of or access to any book, record, writing or other document obtained by or on behalf of the Minister for the purposes of this Act or the *Customs Tariff*, to or by

(2) Sous réserve d'autres lois fédérales, la communication des renseignements personnels qui relèvent d'une institution fédérale est autorisée dans les cas suivants:

a) communication aux fins auxquelles ils ont été recueillis ou préparés par l'institution ou pour les usages qui sont compatibles avec ces fins;

b) communication aux fins qui sont conformes avec les lois fédérales ou ceux de leurs règlements qui autorisent cette communication;

[. . .]

d) communication au procureur général du Canada pour usage dans des poursuites judiciaires intéressant la Couronne du chef du Canada ou le gouvernement fédéral;

e) communication à un organisme d'enquête déterminé par règlement et qui en fait la demande par écrit, en vue de faire respecter des lois fédérales ou provinciales ou pour la tenue d'enquêtes licites, pourvu que la demande précise les fins auxquelles les renseignements sont destinés et la nature des renseignements demandés;

f) communication aux termes d'accords ou d'ententes conclus d'une part entre le gouvernement du Canada ou un de ses organismes et, d'autre part, le gouvernement d'une province ou d'un État étranger, une organisation internationale d'États ou de gouvernements, ou un de leurs organismes, en vue de l'application des lois ou pour la tenue d'enquêtes licites;

[. . .]

l) communication à toute institution fédérale en vue de joindre un débiteur ou un créancier de Sa Majesté du chef du Canada et de recouvrer ou d'acquitter la créance;

m) communication à toute autre fin dans les cas où, de l'avis du responsable de l'institution:

(i) des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée,

Loi sur les douanes [article 108(1) (mod. par L.C. 1995, ch. 41, art. 28), (a),(b),(c)]

108. (1) L'agent peut communiquer ou laisser communiquer des renseignements obtenus en vertu de la présente loi ou du *Tarif des douanes* aux personnes suivantes, ou laisser celles-ci examiner les livres, dossiers, écrits ou autres documents obtenus par le ministre ou en son nom pour l'application de ces lois, ou y avoir accès:



(a) any officer or any person employed in the Department of National Revenue;

(b) any person, or any person within a class of persons, that the Minister may authorize, subject to such conditions as the Minister may specify; or

(c) any person otherwise legally entitled thereto.

a) les agents ou les personnes employées par le ministère du Revenu national;

b) les personnes autorisées par le ministre ou appartenant à une catégorie de personnes ainsi autorisées, sous réserve des conditions que celui-ci précise;

c) les personnes ayant, d'une façon générale, légalement qualité à cet égard.

[8] The Motions Judge answered the stated question in the negative [at page 560] essentially for the reason that a blanket authorization issued by the Minister of National Revenue on July 26, 1991 was [at page 560] “an invalid exercise of discretion” as an unlawful fetter on the future exercise of discretion and as based on irrelevant considerations. The issue before her, however, was not with respect to that blanket authorization, but to “the Ancillary Memorandum of Understanding for data capture and release of customs information on travellers” entered into on April 26, 1997, by the Department of National Revenue, on the one hand, and the Canada Employment Insurance Commission, on the other hand. That Ancillary Memorandum supplemented an existing Memorandum of Understanding on the Release of Information entered into by the parties on February 17, 1995, which Memorandum replaced a revised agreement of March 1992 between the same parties and was said to be made pursuant to the 1991 Ministerial Authorization. Nowhere in her reasons has the Motions Judge referred to the 1997 Ancillary Memorandum.

[9] While it is technically true that the Ministerial Authorization of 1991 was the first step in the process leading to the actual data-matching program, the fact is that the 1997 Ancillary Memorandum constitutes an authorization of its own, independent from that given in 1991, as is evident from its “Introduction” which states as follows:

**Recognizing** that Section 108 of the *Customs Act* allows for the release of customs information to any person that the Minister may authorize

. . .

Therefore, Revenue Canada hereby agrees to data capture information from the customs travellers information cards

[8] Le juge des requêtes a répondu à la question soulevée par la négative [à la page 560] essentiellement pour le motif que l'autorisation générale donnée par le ministre du Revenu national le 26 juillet 1991 constituait [à la page 560] «un exercice non valide de son pouvoir discrétionnaire» puisqu'elle était une entrave illicite à l'exercice ultérieur de son pouvoir discrétionnaire et qu'elle était fondée sur des considérations non pertinentes. La question dont elle était saisie, toutefois, ne portait pas sur cette autorisation générale, mais bien sur le «Protocole d'entente connexe concernant la saisie de données et la divulgation de renseignements des douanes sur les voyageurs», qui a été conclu le 26 avril 1997 entre le ministère du Revenu national et la Commission d'assurance-emploi du Canada. Ce protocole d'entente connexe était complémentaire au Protocole d'entente sur la divulgation de renseignements, actuellement en vigueur, qui a été conclu par les parties le 17 février 1995, qui remplaçait l'entente modifiée de mars 1992 intervenue entre les mêmes parties et qui aurait été conclu en vertu de l'autorisation ministérielle de 1991. Le juge des requêtes n'a nullement mentionné dans ses motifs le protocole d'entente connexe de 1997.

[9] Bien qu'il soit techniquement vrai que l'autorisation ministérielle de 1991 était la première étape du processus ayant mené au programme de comparaison des données, il n'en demeure pas moins que le protocole d'entente connexe de 1997 constitue une autorisation en soi, qui est distincte de celle donnée en 1991, comme cela ressort de son «introduction», qui indique:

**Reconnaissant** que l'article 108 de la *Loi sur les douanes* prévoit la communication de renseignements obtenus par les douanes à toute personne autorisée par le Ministre [. . .]

[. . .]

En conséquence, Revenu Canada accepte par les présentes de saisir les renseignements provenant des déclarations

and to release the information to the Commission for purposes of the administration and enforcement of the *Employment Insurance Act*. [A.B., Vol. 2, at pp. 256-257.]

For the purpose of answering the stated question, the 1991 Ministerial Authorization, in our respectful view, was either to be ignored or be read simply as background to the 1997 Ancillary Memorandum. The Motions Judge did neither. We express no view as to the validity of the 1991 Ministerial Authorization.

[10] The Privacy Commissioner raises a rather technical argument with respect to the validity of the 1997 Ancillary Memorandum. We doubt whether this argument can be raised in this case in view of the wording of the stated question but be that as it may, it has no merit. As the argument goes, paragraph 108(1)(b) of the *Customs Act* requires an authorization to be given by the Minister and in the case at bar the 1997 Ancillary Memorandum is described as being an authorization by “Revenue Canada” and has been signed by the Deputy Minister of National Revenue “for and on behalf of the Department of National Revenue”. The latter issue is resolved by paragraph 24(2)(c) of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, [as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 89] which provides that “Words directing or empowering a minister of the Crown to do an act or thing . . . include . . . his . . . deputy”. As regards the use of the words “Revenue Canada” instead of the word “Minister”, the day has fortunately not come yet for this Court to give any credence to such a literal approach in a case such as this one.

[11] Another argument raised by the Privacy Commissioner is that paragraph 108(1)(b) of the *Customs Act* is not what is contemplated by paragraph 8(2)(b) of the *Privacy Act* because it refers to “information” and not to “personal information”. This argument also fails. Subsection 108(1) of the *Customs Act* refers to “information obtained under this Act” and there is simply no reason why the word “information” should not be interpreted in its plain, general, encompassing meaning rather than being restricted, as suggested by counsel, to the limited meaning of “commercial information”. An Act of Parliament authorizing the

douanières des voyageurs et de les divulguer à la Commission aux fins de l’administration et de l’application de la *Loi concernant l’assurance-emploi*. [D.A., vol. 2, aux p. 256 et 257.]

À notre humble avis, pour répondre à la question soulevée, il fallait ne pas tenir compte de l’autorisation ministérielle de 1991 ou l’interpréter simplement comme toile de fond du protocole d’entente de 1997. Le juge des requêtes n’a fait ni l’un ni l’autre. Nous n’exprimons aucune opinion quant à la validité de l’autorisation ministérielle de 1991.

[10] Le Commissaire à la protection de la vie privée soulève un argument plutôt technique relativement à la validité du protocole d’entente connexe de 1997. Nous doutons que cet argument puisse être invoqué en l’espèce à la lumière de la formulation de la question soulevée, mais, de toute manière, cet argument n’est pas fondé. Selon cet argument, l’alinéa 108(1)(b) de la *Loi sur les douanes* exige qu’une autorisation soit donnée par le ministre et, en l’espèce, le protocole d’entente connexe de 1997 est qualifié d’autorisation de «Revenu Canada» et a été signé par le sous-ministre du Revenu national «au nom du ministère du Revenu national». Cette dernière question est résolue par l’alinéa 24(2)(c) de la *Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21 [mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 89], qui prévoit que: «La mention d’un ministre [ . . . ] vaut mention [ . . . ] de son délégué». Concernant l’usage des mots «Revenu Canada» plutôt que du mot «ministre», le temps n’est heureusement pas encore venu pour la Cour d’accorder de la crédibilité à une interprétation si littérale dans une affaire de cette nature.

[11] Un autre argument soulevé par le Commissaire à la protection de la vie privée veut que l’alinéa 108(1)(b) de la *Loi sur les douanes* ne soit pas visé par l’alinéa 8(2)(b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* parce qu’il mentionne des «renseignements», et non pas des «renseignements personnels». Cet argument est également sans fondement. Le paragraphe 108(1) de la *Loi sur les douanes* mentionne «des renseignements obtenus en vertu de la présente loi», et il n’y a vraiment aucune raison pour laquelle le mot «renseignements» ne devrait pas être interprété selon son sens ordinaire, général et large,

disclosure of information may come within paragraph 8(2)(b) of the *Privacy Act* even though it does not expressly designate the information in question as “personal information”.

[12] A more serious argument is raised by the Privacy Commissioner. It revolves around the purposes for which a federal institution may disclose personal information under its control. According to the Commissioner, paragraph 8(2)(b) of the *Privacy Act*, when read in the context of the entire Act and particularly of section 7, requires that personal information be disclosed only for the purpose for which it was collected or for a use consistent with that purpose. We do not read the Act in the same way as the Commissioner.

[13] Section 4 provides that “[n]o personal information shall be collected by a government institution unless it relates directly to an operating program or activity of the institution”. That obligation clearly relates to the collection of information, not to its disclosure.

[14] Subsection 5(1) requires a government institution such as the Commission<sup>1</sup> to “collect personal information that is intended to be used for an administrative purpose directly from the individual to whom it relates”. The requirement, however, is not absolute. First, it is qualified by the words “wherever possible”. Surely, in a self-reporting scheme such as the employment insurance scheme, the Commission must be able to collect information from an outside source when a claimant fails to voluntarily report it. Second, the requirement is expressly made subject to the provisions of subsection 8(2), which itself is “subject to any other Act of Parliament” and which enables the Commission to access personal information collected by another government institution—in this case, Customs—in a large number of circumstances. The wide range of the exceptions permitted under subsec-

plutôt que d’être restreint, comme l’a proposé l’avocat, au sens limité de [TRADUCTION] «renseignements commerciaux». Une loi autorisant la communication de renseignements peut être visée par l’alinéa 8(2)(b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* même si elle ne qualifie pas expressément ces renseignements de «renseignements personnels».

[12] Un argument plus sérieux est soulevé par le Commissaire à la protection de la vie privée. Cet argument repose sur les fins pour lesquelles une institution fédérale peut communiquer des renseignements personnels en sa possession. Le commissaire prétend que, lorsqu’il est interprété dans le contexte de la Loi dans son ensemble et de l’article 7 en particulier, l’alinéa 8(2)(b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* exige que les renseignements personnels ne soient communiqués que pour les fins pour lesquelles ils ont été recueillis ou pour un usage compatible à ces fins. Nous n’interprétons pas la Loi de la même manière que le commissaire.

[13] L’article 4 prévoit que «[l]es seuls renseignements personnels que peut recueillir une institution fédérale sont ceux qui ont un lien direct avec ses programmes ou ses activités». Cette obligation porte manifestement sur la collecte des renseignements, et non pas sur leur communication.

[14] Le paragraphe 5(1) oblige une institution fédérale comme la Commission<sup>1</sup> à «recueillir auprès de l’individu lui-même [. . .] les renseignements personnels destinés à des fins administratives le concernant». Cette exigence n’est toutefois pas absolue. Premièrement, elle est atténuée par les mots «chaque fois que possible». Dans un régime de déclaration volontaire comme le régime d’assurance-emploi, la Commission doit naturellement pouvoir recueillir des renseignements d’une source extérieure lorsque le prestataire fait défaut de les déclarer volontairement. Deuxièmement, cette exigence est expressément assujettie aux dispositions du paragraphe 8(2), qui s’applique lui-même «sous réserve d’autres lois fédérales» et qui permet à la Commission d’avoir accès à des renseignements personnels recueillis par d’autres institutions fédérales—en l’espèce, Douanes

tion 8(2) unquestionably attests to the intention of Parliament to allow disclosure of personal information to persons who have no connection whatsoever with the disclosing institution and for purposes other than those for which the information was collected.

[15] Section 7 prescribes two possible uses of personal information collected by a government institution. The first use, (a), is for the purpose for which the information was obtained or a use consistent with that purpose. The second use, (b), is for a purpose for which the information may be disclosed to the institution under subsection 8(2). The first use is related to the purpose of the collection; the second use, clearly, is not.

[16] Subsection 8(2) contemplates three types of disclosure: that, allowed under paragraph (a), for the very purpose of the collection or a use consistent with that purpose; that, expressly allowed under paragraphs (b) and (m), for “any purpose”, and that, expressly allowed under paragraphs (c), (d), (e), (f), (g), (h), (i), (j), (k) and (l), for specific purposes therein described, some of which are totally unrelated to the purpose for which the information was collected.

[17] The *Privacy Act* therefore clearly contemplates, and distinguishes between, the collection of information, which can only be for purposes related to the activity of the institution—in this case, direct collection by Customs of the information found in Form E-311 and indirect collection by the Commission, through Customs, of that part of the information found in Form E-311 which is relevant to the activity of the Commission—and the disclosure of information, which, in most cases, is for purposes other than those for which it was collected and for purposes related to the activity of the requesting institution.

Canada—dans un grand nombre de cas. La vaste gamme d’exceptions permises par le paragraphe 8(2) témoigne incontestablement de l’intention du législateur de permettre la communication de renseignements personnels à des personnes qui n’ont absolument aucun lien avec l’institution qui les communique et pour des fins autres que celles pour lesquelles ces renseignements ont été recueillis.

[15] L’article 7 prévoit deux usages possibles des renseignements personnels recueillis par une institution fédérale. Le premier usage, prévu par l’alinéa a), est aux fins auxquelles les renseignements ont été recueillis de même que pour les usages compatibles avec ces fins. Le deuxième usage, prévu par l’alinéa b), est aux fins auxquelles ils peuvent être communiqués à l’institution en vertu du paragraphe 8(2). Le premier usage est lié aux fins de la collecte tandis que le deuxième usage ne l’est manifestement pas.

[16] Le paragraphe 8(2) vise trois types de communication: celle prévue par l’alinéa a), soit aux fins mêmes de la collecte ou pour les usages compatibles avec ces fins; celle expressément prévue par les alinéas b) («aux fins qui sont conformes») et m) («à toute autre fin»); ainsi que celle expressément prévue par les alinéas c), d), e), f), g), h), i), j), k) et l), pour les fins précises qui y sont énoncées, certaines d’entre elles n’étant aucunement liées aux fins pour lesquelles les renseignements ont été recueillis.

[17] La *Loi sur la protection des renseignements personnels* vise donc manifestement la collecte de renseignements, laquelle ne peut être faite qu’aux fins liées aux activités de l’institution,—en l’espèce, la collecte directe par Douanes Canada des renseignements se trouvant sur le formulaire E-311 et la collecte indirecte par la Commission, par l’intermédiaire de Douanes Canada, des renseignements contenus dans ce formulaire qui sont pertinents pour les activités de la Commission—et fait une distinction entre cette collecte et la communication de renseignements, laquelle vise dans la plupart des cas des fins autres que celles pour lesquelles ces renseignements ont été recueillis ainsi que des fins liées aux activités de l’institution requérante.

[18] In this context, paragraph 8(2)(b) cannot but be interpreted as being a provision that enables Parliament to confer on any Minister (for example) through a given statute a wide discretion, both as to form and substance, with respect to the disclosure of information his department has collected, such discretion, of course, to be exercised in conformity with the purpose of the *Privacy Act*. Paragraph 8(2)(b) could obviously have been phrased differently and its interpretation might have been made easier had it expressly stated, as did paragraph (f) with respect to agreements or arrangements between a federal government institution on the one hand and a provincial government, a foreign government or an international organization on the other hand, that agreements or arrangements could be made between two federal government institutions for the purpose of administering or enforcing any law of Canada. But one can simply not conclude from Parliament's alleged failure, in paragraph 8(2)(b), to be specific when it clearly intended to be general, that federal government institutions cannot be authorized under that paragraph to disclose to other federal institutions personal information that, without any express restriction, they can disclose to foreign institutions. In using words of wide import in paragraph 8(2)(b) of the *Privacy Act* and eventually in paragraph 108(1)(b) of the *Customs Act*, Parliament clearly left itself a considerable margin of manoeuvre with respect to its own legislation and took advantage of it.

[19] To accept the interpretation suggested by the Privacy Commissioner would be to rob paragraph 8(2)(b) of the *Privacy Act* and paragraph 108(1)(b) of the *Customs Act* of most of their significance. We add in passing that subsection 108(1) of the *Customs Act* refers to "the purposes" of the Act when it deals with collection and does not do so when it deals with disclosure.

[20] In the end, therefore, we are of the view that paragraph 8(2)(b) of the *Privacy Act* has a much wider meaning than that suggested by the Commissioner and

[18] Dans ce contexte, on ne peut pas faire autrement que d'interpréter l'alinéa 8(2)b) comme étant une disposition permettant au législateur de conférer à tout ministre (par exemple), au moyen d'une loi donnée, un large pouvoir discrétionnaire quant à la forme et au fond relativement à la communication de renseignements que son ministère a recueillis, ce pouvoir discrétionnaire devant naturellement être exercé conformément à l'objet de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L'alinéa 8(2)b) aurait manifestement pu être formulé différemment et son interprétation aurait été plus facile s'il avait expressément prévu que des accords ou des ententes pouvaient être conclus entre deux institutions fédérales en vue de l'application des lois canadiennes, comme le prévoit l'alinéa f) relativement aux accords ou aux ententes conclus d'une part entre une institution fédérale et, d'autre part, le gouvernement d'une province ou d'un État étranger ou une organisation internationale. Mais on ne peut tout simplement pas conclure, à partir de l'omission du législateur d'être précis à l'alinéa 8(2)b) alors qu'il désirait manifestement s'exprimer en termes généraux, que cet alinéa ne permet pas à une institution fédérale de communiquer à une autre institution fédérale des renseignements personnels qu'en l'absence d'interdiction expresse, elle peut communiquer à des institutions étrangères. En utilisant des termes très larges à l'alinéa 8(2)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et, par la suite, à l'alinéa 108(1)b) de la *Loi sur les douanes*, le législateur s'est manifestement laissé une marge de manoeuvre considérable relativement à ses propres lois et en a profité.

[19] Accepter l'interprétation proposée par le Commissaire à la protection de la vie privée reviendrait à vider presque complètement de leur sens les alinéas 8(2)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et 108(1)b) de la *Loi sur les douanes*. Nous ajoutons en passant que le paragraphe 108(1) de la *Loi sur les douanes* mentionne «pour l'application» de la Loi lorsqu'il vise la collecte et qu'il ne le fait pas lorsqu'il vise la communication.

[20] En définitive, nous sommes d'avis que l'alinéa 8(2)b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* a un sens beaucoup plus large que celui

that paragraph 108(1)(b) of the *Customs Act* gives the Minister of National Revenue the discretionary power to authorize the arrangement at issue with the Canadian Employment Insurance Commission.

[21] In exercising her discretion under paragraph 108(1)(b) of the *Customs Act*, the Minister of National Revenue had to take into consideration the objectives of the *Privacy Act*. She satisfied herself that the disclosure sought by the Commission was for a permissible use and that no more information than that needed by the Commission would be disclosed. In the Ancillary Memorandum of Understanding dated April 26, 1997, the Commission agrees to use the information communicated by Customs solely for the purposes of the *Employment Insurance Act* and not to disclose the information to any third parties. The Commission also undertakes to protect the information provided in accordance with conditions set out in the 1995 Memorandum of Understanding. Those conditions, among other matters, require an adequate trail for auditing access to information provided, limit the personnel to whom the information could be released, set out procedures for a security audit at the request of Customs, and provide for the eventual destruction of the information. In the circumstances of this case, we are satisfied that the exercise by the Minister of her discretion is unimpeachable.

#### Disposition

[22] The appeal will therefore be allowed, the opinion of the Motions Judge will be set aside and the stated question will be answered in the affirmative. There will be no order as to costs.

---

<sup>1</sup> The Canada Employment Insurance Commission is a "government institution" for the purposes of the *Privacy Act*. See the Schedule to the Act, as amended by the *Department of Human Resources Development Act*, S.C. 1996, c. 11, s. 80.

proposé par le commissaire et que l'alinéa 108(1)(b) de la *Loi sur les douanes* donne au ministre du Revenu national le pouvoir discrétionnaire d'autoriser l'entente intervenue avec la Commission d'assurance-emploi.

[21] En exerçant le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'alinéa 108(1)(b) de la *Loi sur les douanes*, le ministre du Revenu national devait tenir compte des objectifs de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il a estimé que la communication demandée par la Commission l'était pour un usage permis et qu'aucun renseignement autre que ceux dont la Commission avait besoin ne serait communiqué. Dans le protocole d'entente connexe daté du 26 avril 1997, la Commission accepte d'utiliser les renseignements communiqués par Douanes Canada uniquement pour les fins de la *Loi sur l'assurance-emploi* et de ne pas les communiquer à des tiers. La Commission s'engage également à protéger les renseignements fournis conformément aux modalités prévues par le protocole d'entente de 1995. Notamment, ces modalités exigent un suivi adéquat permettant la vérification des renseignements fournis, limitent le personnel à qui les renseignements peuvent être communiqués, établissent la procédure applicable aux vérifications de sécurité demandées par Douanes Canada et prévoient la destruction éventuelle des renseignements. Vu les faits de la présente affaire, nous sommes convaincus que la façon dont le ministre a exercé son pouvoir discrétionnaire est inattaquable.

#### Dispositif

[22] L'appel est donc accueilli, l'avis du juge des requêtes est annulé et la question soulevée reçoit une réponse affirmative. Aucune ordonnance n'est rendue quant aux dépens.

---

<sup>1</sup> La Commission d'assurance-emploi du Canada est une «institution fédérale» aux fins de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Voir l'annexe de la Loi, telle qu'elle a été modifiée par la *Loi sur le ministère du Développement des ressources humaines*, L.C. 1996, ch. 11, art. 80.