

T-864-98

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) (T.D.)*

Trial Division, Tremblay-Lamer J.—Ottawa, November 30, 1998 and January 29, 1999.

Privacy — Disclosure of information by Revenue Canada (Customs) to CEIC pursuant to understanding regarding data capture and release of customs information on travellers (program aimed at catching those receiving UI benefits while out of Canada) not authorized by Privacy Act, s. 8 and Customs Act, s. 108 — Information provided by travellers “personal information” as defined in Privacy Act, s. 3 — Privacy Act, s. 8(2)(b) authorizing disclosure of personal information for any purpose in accordance with any Act of Parliament authorizing disclosure — Customs Act, s. 108(1)(b) authorizing disclosure, but only in limited circumstances, not, as here, pursuant to blanket authorization of disclosure for enforcement of any law of Canada or province.

Customs and Excise — Customs Act — Disclosure of “personal information” by Revenue Canada (Customs) to CEIC pursuant to understanding regarding data capture and release of customs information on travellers (program aimed at catching those receiving UI benefits while out of Canada) not authorized by Privacy Act, s. 8 and Customs Act, s. 108

T-864-98

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) (1^{re} INST.)*

Section de première instance, juge Tremblay-Lamer—Ottawa, 30 novembre 1998 et 29 janvier 1999.

Protection des renseignements personnels — La communication de renseignements par Revenu Canada (Douanes) à la CAEC aux termes du protocole d’entente concernant la collecte et la communication de renseignements recueillis par les douanes sur les voyageurs (programme ayant pour but d’identifier les prestataires de l’assurance-emploi qui n’ont pas signalé leur absence du Canada) n’est pas autorisée par l’art. 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnels ni par l’art. 108 de la Loi sur les douanes — Les renseignements fournis par les voyageurs sont des «renseignements personnels» selon la définition donnée à l’art. 3 de la Loi sur les renseignements personnels — L’art. 8(2)b) de la Loi sur les renseignements personnels autorise la communication de renseignements personnels aux fins qui sont conformes aux lois fédérales autorisant leur communication — L’art. 108(1)b) de la Loi sur les douanes autorise la communication de renseignements, mais dans certaines circonstances seulement, et non pas, comme en l’espèce, en vertu d’une autorisation générale de communication en vue de l’application des lois fédérales ou provinciales.

Douanes et accise — Loi sur les douanes — La communication de «renseignements personnels» par Revenu Canada (Douanes) à la CAEC aux termes du protocole d’entente concernant la collecte et la communication de renseignements recueillis par les douanes sur les voyageurs (programme ayant pour but d’identifier les prestataires de

— *Blanket authorization issued by Minister (allowing disclosure of information obtained for Customs Act purposes if required for enforcement of laws of Canada or province) invalid exercise of discretion: under Customs Act, s. 108, confidential information to be disclosed only in limited circumstances; Minister had fettered his discretion, there being no examination of particular circumstances.*

Employment insurance — Disclosure of "personal information" by Revenue Canada (Customs) to CEIC pursuant to understanding regarding data capture and release of customs information on travellers (program aimed at catching those receiving UI benefits while out of Canada) not authorized by Privacy Act, s. 8 and Customs Act, s. 108.

Construction of statutes — Disclosure of information by National Revenue (Customs) to CEIC pursuant to understanding regarding data capture and release of customs information on travellers (program aimed at catching those receiving UI benefits while out of Canada) not authorized by Privacy Act, s. 8 and Customs Act, s. 108 — As no Charter argument made, case to be decided by statutory interpretation, using contextual approach—Information provided by travellers "personal information" as defined in Privacy Act, s. 3 — Privacy Act, s. 8(2)(b) authorizing disclosure of personal information for any purpose in accordance with any Act of Parliament authorizing disclosure — Customs Act, s. 108(1)(b) authorizing disclosure, but only in limited circumstances, not, as here, pursuant to blanket authorization of disclosure for enforcement of any law of Canada or province — Reliance on extraneous considerations, fettering of discretion.

The Canada Employment Insurance Commission wanted to set up a program to identify employment insurance claimants who fail to report they are outside Canada while receiving benefits they are not entitled to. To that end, the Commission negotiated an understanding with Revenue

l'assurance-emploi qui n'ont pas signalé leur absence du Canada) n'est pas autorisée par l'art. 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnels ni par l'art. 108 de la Loi sur les douanes — L'autorisation générale donnée par le ministre (par laquelle la communication de renseignements obtenus pour les fins de la Loi sur les douanes est permise lorsque ceux-ci sont exigés pour l'application des lois fédérales ou provinciales) constitue un exercice non valide de son pouvoir discrétionnaire: en vertu de l'art. 108 de la Loi sur les douanes, des renseignements confidentiels ne peuvent être communiqués que dans certaines circonstances; le ministre a fait entrave à son pouvoir discrétionnaire, puisqu'il n'a pas examiné les circonstances particulières de l'affaire.

Assurance-emploi — La communication de «renseignements personnels» par Revenu Canada (Douanes) à la CAEC aux termes du protocole d'entente concernant la collecte et la communication de renseignements recueillis par les douanes sur les voyageurs (programme ayant pour but d'identifier les prestataires de l'assurance-emploi qui n'ont pas signalé leur absence du Canada) n'est pas autorisée par l'art. 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnels ni par l'art. 108 de la Loi sur les douanes.

Interprétation des lois — La communication de «renseignements personnels» par Revenu Canada (Douanes) à la CAEC aux termes du protocole d'entente concernant la collecte et la communication de renseignements recueillis par les douanes sur les voyageurs (programme ayant pour but d'identifier les prestataires de l'assurance-emploi qui n'ont pas signalé leur absence du Canada) n'est pas autorisée par l'art. 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnels ni par l'art. 108 de la Loi sur les douanes — Puisque la Charte n'a pas été invoquée en l'espèce, l'affaire doit être décidée par voie d'interprétation des lois, au moyen de la méthode contextuelle — Les renseignements fournis par les voyageurs sont des «renseignements personnels» selon la définition donnée à l'art. 3 de la Loi sur les renseignements personnels — L'art. 8(2)(b) de la Loi sur les renseignements personnels autorise la communication de renseignements personnels pour les fins qui sont conformes aux lois fédérales autorisant leur communication — L'art. 108(1)(b) de la Loi sur les douanes autorise la communication de renseignements, mais dans certaines circonstances seulement, et non pas comme en l'espèce, en vertu d'une autorisation générale de communication en vue de l'application des lois fédérales ou provinciales — Le ministre s'est appuyé sur des considérations étrangères à l'objet de la Loi, faisant ainsi entrave à l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

La Commission de l'assurance-emploi du Canada voulait mettre sur pied un programme ayant pour but d'identifier les prestataires de l'assurance-emploi qui n'avaient pas signalé leur absence du Canada pendant qu'ils touchaient des prestations auxquelles ils n'avaient pas droit. À cette fin, la

Canada, Customs whereby the latter would disclose information provided by travellers: name, date of birth, postal code, purpose of travel, and dates of departure and return to Canada. That information was electronically matched with the Commission's database of employment insurance claimants. The Office of the Privacy Commissioner received certain complaints in respect of the communication of personal information collected by the Department of National Revenue to the Commission. This was an application by way of special case stated for opinion of the Court on whether the disclosure of "personal information" by the Department of National Revenue to the Commission pursuant to the memorandum of understanding for data capture and release of customs information on travellers is authorized by section 8 of the *Privacy Act* and section 108 of the *Customs Act*.

Held, the answer was no.

Since the Charter was not invoked herein, the case was based solely on statutory interpretation. In such a case, the courts are to apply a contextual approach: the words of the statute are to be given their ordinary grammatical sense and read harmoniously with the scheme of the Act. The contextual approach provides no basis for courts to engage in legislative amendments.

One of the purposes of the *Privacy Act* is to protect the privacy of individuals with respect to personal information about themselves held by a government agency. The travellers' information released under the program is "personal information" as defined in section 3 of the *Privacy Act*. Paragraph 8(2)(b) of the Act provides that personal information under the control of a government institution may be disclosed for any purpose in accordance with any Act of Parliament or any regulation made thereunder that authorizes its disclosure.

Paragraph 108(1)(b) of the *Customs Act* allows disclosure of information to any person that the Minister may authorize, subject to conditions that the Minister may specify. The program here in question was established pursuant to a blanket authorization, which allows the disclosure of information obtained for the purpose of the *Customs Act*, when *inter alia*, the information is required for the administration or enforcement of a law of Canada. The test for reviewing an exercise of discretion by a Minister, as herein, was established by the Supreme Court of Canada in *Maple Lodge Farms v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2: a reviewing court is restricted to considering whether the Minister exercised his or her discretion in good faith, in accordance with the principles of natural justice and whether he or she relied on considerations which are

Commission a négocié une entente avec Revenu Canada, Douanes, en vertu de laquelle Douanes Canada rendait accessibles certains renseignements fournis par les voyageurs: le nom, la date de naissance, le code postal, l'objet du voyage et les dates de départ et de retour au Canada. Ces renseignements étaient électroniquement comparés aux fichiers de la Commission sur les prestataires de l'assurance-emploi. Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada a reçu certaines plaintes concernant la communication de renseignements personnels recueillis par le ministère du Revenu national à la Commission. Il s'agit d'une demande d'avis présentée par voie de mémoire spécial à la Section de première instance pour savoir si l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et l'article 108 de la *Loi sur les douanes* autorisent la communication de «renseignements personnels» par le ministère du Revenu national à la Commission aux termes du protocole d'entente pour la collecte et la communication de données extraites des renseignements recueillis par les douanes sur les voyageurs.

Jugement: la réponse est négative.

Puisque la Charte n'a pas été invoquée en l'espèce, le dossier porte uniquement sur l'interprétation des dispositions légales. En pareil cas, les tribunaux doivent appliquer une méthode d'interprétation contextuelle: les termes de la Loi doivent être interprétés dans le sens grammatical ordinaire qui s'harmonise avec l'économie de la loi. L'analyse contextuelle ne justifie pas les tribunaux de procéder à des modifications législatives.

L'un des buts de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est de protéger les renseignements personnels que des institutions fédérales conservent au sujet des particuliers. Les renseignements personnels communiqués en vertu du programme sont des «renseignements personnels» selon la définition donnée à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L'alinéa 8(2)(b) de la Loi autorise la communication de renseignements personnels aux fins qui sont conformes aux lois fédérales ou ceux de leurs règlements qui autorisent cette communication.

L'alinéa 108(1)(b) de la *Loi sur les douanes* autorise la communication de renseignements à toute personne autorisée par le ministre, sous réserve des conditions que celui-ci précise. Le programme en l'espèce a été établi en vertu d'une autorisation générale, par laquelle la communication de renseignements obtenus pour les fins de la *Loi sur les douanes* est permise lorsque, notamment, les renseignements sont exigés pour l'application ou l'exécution d'une loi fédérale. Le critère de contrôle applicable à l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'un ministre, comme en l'espèce, a été établi par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Maple Lodge Farms c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2: la cour de révision doit uniquement se demander si le ministre a exercé son pouvoir discrétionnaire de bonne foi et conformément aux principes de justice naturelle, et s'il

relevant to the Act's purposes.

The authorization issued by the Minister was an invalid exercise of discretion. In exercising his discretion, the Minister is required to rely on considerations which are relevant to the purposes of the Act in question (here, the *Customs Act*). In *Glaxo Wellcome PLC v. M.N.R.*, [1998] 4 F.C. 439 (C.A.), the Court stated that the purpose of sections 107 and 108 of the *Customs Act* was to preserve the confidentiality of information gathered in the administration of the Act and to disclose it only in limited circumstances. Despite this, the Minister has issued a blanket authorization purporting to authorize the communication of information for the administration or enforcement of, not simply the *Customs Act*, but of any Act of Canada or a province. The condition that, in the opinion of certain officials, the information is required for the administration or enforcement of a law of Canada or a province does not constitute "limited circumstances". Furthermore, it indicates a reliance upon considerations extraneous to the statutory objective of the *Customs Act*, as set out by the Federal Court of Appeal. Also, by issuing a blanket authorization, the Minister has fettered his discretion. There was no examination of the particular circumstances of the matter. Even if the Minister considered the present program as a whole, paragraph 108(1)(b) does not allow the Minister to authorize the investigation described in the memorandum of understanding. To authorize the program would be an exercise of discretion contrary to the purposes of the *Customs Act*.

s'est fondé sur des considérations inappropriées ou étrangères à l'objet de la Loi.

L'autorisation donnée par le ministre constitue un exercice non valide de son pouvoir discrétionnaire. En exerçant son pouvoir discrétionnaire, le ministre doit se fonder sur des considérations qui sont pertinentes à l'objet de la Loi en question (en l'espèce la *Loi sur les douanes*). Dans l'arrêt *Glaxo Wellcome PLC c. M.R.N.*, [1998] 4 C.F. 439 (C.A.), la Cour a formulé l'objet des articles 107 et 108 de la *Loi sur les douanes* en déclarant que ces articles ont pour objet de préserver le caractère confidentiel des renseignements recueillis dans le cadre de l'application de la Loi et de les communiquer dans certaines circonstances seulement. Malgré cela, le ministre a donné une autorisation générale ayant pour but de permettre la communication de renseignements aux fins de l'application et de l'exécution non seulement de la *Loi sur les douanes*, mais de toute loi fédérale ou provinciale. La condition selon laquelle, de l'avis de certains responsables, les renseignements sont nécessaires pour l'application ou l'exécution d'une loi fédérale ou provinciale ne fait pas partie des «circonstances» mentionnées dans l'arrêt *Glaxo*. En outre, cela indique que l'on s'est appuyé sur des considérations étrangères à l'objet de la *Loi sur les douanes* énoncées par la Cour d'appel fédérale. De plus, en donnant une autorisation générale, le ministre a fait entrave à l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Il n'y a pas eu d'examen des circonstances particulières de l'affaire. Même si le ministre a examiné le programme dans son ensemble, l'alinéa 108(1)(b) ne lui permet pas d'autoriser les recherches décrites dans le protocole d'entente. Autoriser le programme équivaldrait à exercer son pouvoir discrétionnaire à l'encontre des objectifs poursuivis par la *Loi sur les douanes*.

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, ss. 107 (as am. by S.C. 1995, c. 41, s. 27), 108 (as am. *idem*, s. 28).

Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 17(3)(b).

Privacy Act, R.S.C., 1985, c. P-21, ss. 2, 3 "personal information", 4, 5, 7, 8.

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

Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. (1985), ch. P-21, art. 2, 3 «renseignements personnels» (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144), 4, 5, 7, 8.

Loi sur les douanes, L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 1, art. 107 (mod. par L.C. 1995, ch. 41, art. 27), 108 (mod., *idem*, art. 28).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Verdun v. Toronto-Dominion Bank, [1996] 3 S.C.R. 550; (1996), 139 D.L.R. (4th) 415; 28 B.L.R. (2d) 121;

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Verdun c. Banque Toronto-Dominion, [1996] 3 R.C.S. 550; (1996), 139 D.L.R. (4th) 415; 28 B.L.R. (2d) 121;

12 C.C.L.S. 139; 203 N.R. 60; *R. v. McIntosh*, [1995] 1 S.C.R. 686; (1995), 36 C.R. (4th) 171; 178 N.R. 161; 79 O.A.C. 81; *Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554; (1993), 100 D.L.R. (4th) 658; 13 Admin. L.R. (2d) 1; 46 C.C.E.L. 1; 17 C.H.R.R. D/349; 93 CLLC 17,006; 149 N.R.1; *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2; (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; 44 N.R. 354; *Glaxo Wellcome PLC v. M.N.R.*, [1998] 4 F.C. 439; (1998), 162 D.L.R. (4th) 433; 20 C.P.C. (4th) 243; 81 C.P.R. (3d) 372; 228 N.R. 164 (C.A.).

AUTHORS CITED

Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

APPLICATION by way of special case stated for the opinion of the Court on whether the disclosure of “personal information” by the Department of National Revenue to the Canada Employment and Insurance Commission pursuant to a memorandum of understanding for data capture and release of customs information on travellers is authorized by section 8 of the *Privacy Act* and section 108 of the *Customs Act*. Answer to question: no.

APPEARANCES:

Brian A. Crane, Q.C. for the Privacy Commissioner of Canada.

Brian Saunders and Darrell Kloeze for Attorney General of Canada.

SOLICITORS OF RECORD:

Gowling, Strathy & Henderson, Ottawa, for Privacy Commissioner of Canada.

Deputy Attorney General of Canada for Attorney General of Canada.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] TREMBLAY-LAMER J.: This is an application by way of a special case stated for opinion of this Court, pursuant to paragraph 17(3)(b) of the *Federal Court Act*.¹

12 C.C.L.S. 139; 203 N.R. 60; *R. c. McIntosh*, [1995] 1 R.C.S. 686; (1995), 36 C.R. (4th) 171; 178 N.R. 161; 79 O.A.C. 81; *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554; (1993), 100 D.L.R. (4th) 658; 13 Admin. L.R. (2d) 1; 46 C.C.E.L. 1; 17 C.H.R.R. D/349; 93 CLLC 17,006; 149 N.R.1; *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2; (1982), 137 D.L.R. (3d) 558; 44 N.R. 354; *Glaxo Wellcome PLC c. M.R.N.*, [1998] 4 C.F. 439; (1998), 162 D.L.R. (4th) 433; 20 C.P.C. (4th) 243; 81 C.P.R. (3d) 372; 228 N.R. 164 (C.A.).

DOCTRINE

Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

DEMANDE d’avis présentée par voie de mémoire spécial à la Cour pour savoir si la communication de «renseignements personnels» par le ministère du Revenu national à la Commission de l’assurance-emploi du Canada aux termes d’un protocole d’entente pour la collecte et la communication de renseignements recueillis par les douanes sur les voyageurs est autorisée par l’article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et l’article 108 de la *Loi sur les douanes*. La réponse à la question est négative.

ONT COMPARU:

Brian A. Crane, c.r., pour le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada.

Brian Saunders et Darrell Kloeze, pour le procureur général du Canada.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Gowling, Strathy & Henderson, Ottawa, pour le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada.

Le sous-procureur général du Canada pour le procureur général du Canada.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

[1] LE JUGE TREMBLAY-LAMER: Il s’agit d’une demande d’avis présentée par voie de mémoire spécial à la présente Cour, aux termes de l’alinéa 17(3)b) de la *Loi sur la Cour fédérale*.¹

AGREED STATEMENT OF FACTS

[2] The facts of this case are contained in the agreed statement of facts and are concisely summarized in the memorandum of the Attorney General as follows:

1. This is a Case stated for the opinion of this Honourable Court pursuant to s. 17(3)(b) of the *Federal Court Act* by the Privacy Commissioner of Canada and the Attorney General of Canada.
2. The factual background relevant to this Stated Case is set out in the Agreed Statement of Facts. The following highlights elements of the Agreed Statement of Facts.

Agreed statement of Facts, Appendix "A" to the Stated Case.

Employment Insurance

3. The *Employment Insurance Act* establishes an employment insurance program designed to compensate workers for loss of income from loss of or separation from their employment and to provide them with economic and social security for a time.
4. The employment insurance scheme is essentially self-reporting, relying on claimants to provide the information necessary to prove that they are qualified to receive benefits and that they remain qualified during their benefit periods.

Agreed Statement of Facts, paras. 9, 10.

5. The employment insurance scheme is administered by the Canada Employment Insurance Commission (the "Commission") using officers and employees of the Department of Human Resources Development.

Agreed Statement of Facts, para. 8.

6. Claimants are not entitled to receive benefits under the *Employment Insurance Act* for any period during which they are not in Canada unless they come within an exception prescribed by the *Employment Insurance Regulations*. At the time of filing their initial claim for benefits, it is standard procedure for claimants to be informed of their rights and obligations while receiving benefits. These include the obligations to search for work at all times while claiming benefits and to report any absences from Canada immediately. Claimants are informed that they can discharge the latter obligation by advising their Canada Employment Centre or by noting their absence on their bi-weekly report cards.

EXPOSÉ CONJOINT DES FAITS

[2] Les faits de la présente instance sont décrits dans l'exposé conjoint des faits et sont résumés de façon concise dans le mémoire du procureur général de la façon suivante:

[TRADUCTION]

1. Le présent mémoire ayant pour but d'obtenir l'avis de la Cour aux termes de l'alinéa 17(3)b) de la *Loi sur la Cour fédérale* est présenté par le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada et le procureur général du Canada.
2. Le contexte factuel de ce dossier est énoncé dans l'exposé conjoint des faits, dont les points saillants sont résumés ci-après.

Exposé conjoint des faits, annexe A du dossier.

Assurance-emploi

3. La *Loi sur l'assurance-emploi* établit un programme d'assurance-emploi ayant pour objectif d'indemniser les travailleurs pour les pertes de revenus résultant de la perte ou de la cessation de leur emploi et de leur assurer provisoirement une sécurité économique et sociale.
4. Le programme d'assurance-emploi fonctionne à partir des déclarations faites par les intéressés, et compte sur les demandeurs pour obtenir les renseignements qui permettront d'établir leur admissibilité aux prestations et leur maintien dans leur droit aux prestations pendant toute la période visée.

Exposé conjoint des faits, par. 9 et 10.

5. Le programme d'assurance-emploi est administré par la Commission de l'assurance-emploi du Canada (la Commission) qui a recours aux services des fonctionnaires du ministère du Développement des ressources humaines.

Exposé conjoint des faits, par. 8.

6. En vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*, les demandeurs n'ont pas droit aux prestations pour toute période au cours de laquelle ils ne sont pas au Canada à moins d'être visés par une exception prescrite par le *Règlement sur l'assurance-emploi*. Les demandeurs sont habituellement informés de leurs droits et de leurs obligations touchant la période de prestations lorsqu'ils remplissent pour la première fois leur demande de prestations. Parmi les obligations qui leur incombent, ils doivent être à la recherche d'un emploi pendant toute la période au cours de laquelle ils touchent des prestations et signaler immédiatement toute absence du Canada. Les demandeurs sont informés qu'ils peuvent s'acquitter de cette dernière obligation en avisant leur Centre

Agreed Statement of Facts, paras. 12, 14;
Schedules H, I, J.

7. Approximately 29,000 claimants reported their absence from Canada in both 1995 and 1996 and had their employment insurance benefits ceased for the period of their absences as a result.

Agreed Statement of Facts, para. 15.

8. The purpose of the Program in issue is to identify employment insurance claimants who fail to report they are outside Canada while receiving benefits and to recover any resulting overpayments, and where appropriate, to impose penalties.

Agreed Statement of Facts, paras. 39, 59.

The Program

9. Persons arriving in Canada must present themselves to an officer of the Department of National Revenue ("Customs" or "Revenue Canada") on arrival at a port of entry and answer any questions asked by the officer in the performance of his duties under the *Customs Act* or any other Act of Parliament. Persons entering Canada by air must also complete the E-311 Traveller Declaration Card (the "E-311 Card") and provide the information requested.

Agreed Statement of Facts, para. 1.

10. Following a request by the Commission, Customs agreed to disclose to the Commission information from the E-311 Cards which could clearly be used by the Commission in the administration and enforcement of the *Employment Insurance Act*. Customs concluded that the information could be released to the Commission under s. 108(1)(b) of the *Customs Act*, without offending the *Privacy Act*.

Agreed Statement of Facts, paras. 31 to 35;
Schedules O, V.

11. The Commission agreed to use the information disclosed by Customs solely for the purposes of the *Employment Insurance Act* and not to disclose the information to any third parties.

Agreed Statement of Facts,
Schedule V.

d'Emploi Canada ou en notant leurs absences sur leur fiche de déclaration de quinzaine.

Exposé conjoint des faits, par. 12 et 14;
annexes H, I, J.

7. Environ 29 000 prestataires ont signalé leur absence du Canada en 1995 et 1996 et ont donc cessé de toucher des prestations pendant cette période d'absence.

Exposé conjoint des faits, par. 15.

8. Le programme en litige (le Programme) a pour but d'identifier les prestataires de l'assurance-emploi qui n'ont pas signalé leur absence du Canada pendant qu'ils touchaient des prestations et de recouvrer les trop-payés qui en ont résulté et, lorsque cela est justifié, d'imposer des pénalités.

Exposé conjoint des faits, par. 39 et 59.

Le Programme

9. Les personnes qui arrivent au Canada doivent se présenter à un agent du ministère du Revenu national (Douanes Canada ou Revenu Canada) à leur arrivée à un point d'entrée et répondre à toute question que leur pose l'agent dans l'exercice de ses fonctions en vertu de la *Loi sur les douanes* ou de toute autre loi fédérale. Les personnes qui arrivent au Canada par avion doivent également remplir la Déclaration du voyageur E-311 (la fiche E-311) et y inscrire les renseignements demandés.

Exposé conjoint des faits, par. 1

10. À la suite d'une demande qui lui a été faite par la Commission, Douanes Canada a accepté de lui communiquer des renseignements tirés des fiches E-311 qui pouvaient manifestement être utilisés par la Commission pour l'application et l'exécution de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Douanes Canada a conclu que les renseignements pouvaient être communiqués à la Commission en vertu de l'alinéa 108(1)b) de la *Loi sur les douanes*, sans contrevenir à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Exposé conjoint des faits, par. 31 à 35;
annexes O et V.

11. La Commission s'est engagée à utiliser les renseignements qui lui ont été communiqués par Douanes Canada uniquement pour les fins de la *Loi sur l'assurance-emploi* et de ne pas les divulguer à des tiers.

Exposé conjoint des faits,
annexe V.

12. Under the Program, certain information from E-311 Cards completed by Canadian residents returning to Canada by air is made available by Customs to be electronically matched with information collected by the Commission. The information made available by Customs consists of the traveller's name, date of birth, postal code, purpose of travel, and dates of departure and return to Canada.

Agreed Statement of Facts, para. 48;
Schedule P.

13. The information from the E-311 Cards is electronically matched with the Commission's database of employment insurance claimants. The Commission retains the E-311 Card information in respect of those Canadian residents who were outside Canada and who received employment insurance benefits any time following January 1994.

Agreed Statement of Facts, paras. 36, 50, 51.

14. The Commission then undertakes a number of further steps to identify claimants who received unemployment insurance benefits during unreported absences from Canada. Those claimants are then contacted and asked to provide information or an explanation in respect of the evidence that they had received employment insurance benefits during an unreported absence from Canada.

Agreed Statement of Facts, paras. 45 to 58.

15. As of November 1997, the Program had resulted in disentitlements being imposed in 31,467 cases. As of August 1998, 98,914 disentitlements had been imposed resulting in overpayments in 83,749 cases totalling \$55,146,255. In addition, 40,689 penalties had been assessed as of August 1998 as a result of the Program.

Agreed Statement of Facts, para. 60 (*sic*).

Office of Privacy Commissioner

16. The Commission conducted a feasibility study on the merits of implementing the Program in 1995. Following the study, the Commission, in January of 1996, notified the Office of the Privacy Commissioner of the Program and told the Office that pilot matches were proposed for the period April 1, 1996 to October 1, 1996 with permanent implementation thereafter. This notification was done to comply with the Treasury Board *Policy on Privacy and Data Protection*.

Agreed Statement of Facts, paras. 29, 40 to 43,
Schedules K, R, S.

12. En vertu du Programme, Douanes Canada rend accessibles certains renseignements tirés des fiches E-311 remplies par les résidents canadiens revenant au Canada par avion, pour qu'ils soient comparés électroniquement avec les renseignements recueillis par la Commission. Les renseignements ainsi communiqués par Douanes Canada sont le nom du voyageur, sa date de naissance, son code postal, l'objet de son voyage et les dates de départ et de retour au Canada.

Exposé conjoint des faits, par. 48;
annexe P.

13. Les renseignements tirés des fiches E-311 sont électroniquement comparés au fichier de la Commission sur les prestataires d'assurance-emploi. La Commission conserve les renseignements tirés des fiches E-311 relativement aux résidents canadiens qui se sont absentés du Canada et qui ont touché des prestations d'assurance-emploi après janvier 1994.

Exposé conjoint des faits, par. 36, 50 et 51.

14. La Commission prend ensuite un certain nombre de mesures pour identifier les prestataires qui ont continué de toucher des prestations d'assurance-emploi pendant une absence non signalée du Canada. Elle communique avec ces prestataires et leur demande de fournir des renseignements ou une explication relativement à la preuve attestant qu'ils ont touché des prestations pendant une absence non signalée du Canada.

Exposé conjoint des faits, par. 45 à 58.

15. À la fin de novembre 1997, l'application du Programme avait entraîné l'inadmissibilité de 31 467 prestataires. À la fin d'août 1998, 98 914 prestataires avaient perdu leur droit aux prestations, ce qui a donné lieu à des trop-payés dans 83 749 cas, pour un montant total de 55 146 255 \$. En outre, à la fin d'août 1998, 40 689 pénalités avaient été imposées par suite de l'application du Programme.

Exposé conjoint des faits, par. 60 (*sic*).

Commissariat à la protection de la vie privée

16. La Commission a effectué une étude de faisabilité relativement au bien-fondé du Programme en 1995. À la suite de l'étude, la Commission a informé le Commissariat à la protection de la vie privée du Programme en janvier 1996 et l'a avisé que des appariements pilotes étaient projetés pour la période du 1^{er} avril 1996 au 1^{er} octobre 1996, en vue d'une application permanente ultérieure. Cet avis a été donné pour respecter la politique du Conseil du Trésor sur la protection des renseignements personnels et des données.

Exposé conjoint des faits, par. 29, 40 à 43,
annexes K, R et S.

17. By letter dated March 1996, John Bell, Portfolio Leader in the Office of the Privacy Commissioner, informed the Commission:

“Based on our review of the assessment included with the memorandum and later supplemented by written comments received from Mr. David Lintaman, we consider that the requirements of the notification process under the government data match policy have been met. We do not intend to raise any objection to this program, which is intended to identify individuals who may have travelled outside Canada while receiving Unemployment Insurance benefits.

Clearly, unemployment insurance legislation provides statutory authority for collecting this information, and the *Customs Act* authorizes the disclosure of travellers' information for the proposed datamatch. We accept your assurances that a review of personal information bank descriptions listed in *InfoSource* is being undertaken and that appropriate amendments will be made both by Human Resources Development Canada and by Revenue Canada. Also, it is understood that Human Resources Development Canada will ensure that a copy of the completed agreement between Human Resources Development Canada and Revenue Canada be provided to this office”

Agreed Statement of Facts, paras. 44, 46;
Schedule T.

18. *InfoSource*, referred to in the letter from Mr. Bell, is a document published at least yearly to comply with s. 11 of the *Privacy Act*. Amongst other things, it sets out the purposes for which information contained in personal information banks under the control of a government institution was obtained and lists the uses of the information.

Agreed Statement of Facts,
Schedule W.

19. Subsequently, Human Resources Development and Revenue Canada amended their respective personal information bank descriptions in *InfoSource* to reflect the use of information collected under the *Customs Act* by other government departments. In addition, a copy of the completed agreement between the Commission and Revenue Canada in respect of the Program was sent to the Office of the Privacy Commissioner.

Agreed Statement of Facts, paras 45, 60, 61;
Schedules Y and Z.

17. Dans une lettre datée de mars 1996, John Bell, chef de portefeuille au Commissariat à la protection de la vie privée a informé la Commission de ce qui suit:

«D'après notre analyse de l'évaluation jointe au protocole et à laquelle se sont ultérieurement ajoutées les observations écrites de M. David Lintaman, nous estimons que les exigences de la procédure de notification prévue par la politique de comparaison des données du gouvernement ont été respectées. Nous n'avons pas l'intention de nous opposer à l'application de ce Programme, qui a pour but d'identifier les personnes qui peuvent avoir séjourné à l'extérieur du Canada pendant qu'elles touchaient des prestations d'assurance-chômage.

Manifestement, la législation en matière d'assurance-chômage autorise la collecte de ces renseignements, et la *Loi sur les douanes* autorise la communication de renseignements sur les voyageurs pour la comparaison des données projetée. Nous acceptons les assurances que vous nous avez données selon lesquelles vous mettrez à jour les descriptions de fichiers de renseignements personnels figurant dans *InfoSource* et que les modifications appropriées seront apportées à la fois par Développement des ressources humaines Canada et par Revenu Canada. En outre, il est entendu que Développement des ressources humaines Canada veillera à faire parvenir à notre bureau une copie de l'entente signée par Développement des ressources humaines Canada et Revenu Canada.»

Exposé conjoint des faits, par. 44 et 46;
annexe T.

18. *InfoSource*, dont il est question dans la lettre de M. Bell, est un répertoire publié au moins une fois par année conformément à l'article 11 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il énonce notamment les fins pour lesquelles les renseignements contenus dans les fichiers de renseignements personnels relevant du contrôle d'une institution gouvernementale sont recueillis et indique les usages qui en sont faits.

Exposé conjoint des faits,
annexe W.

19. Par conséquent, Développement des ressources humaines Canada et Revenu Canada ont modifié leurs descriptions respectives des fichiers de renseignements personnels dans *InfoSource* pour indiquer l'utilisation qui serait faite des données recueillies en vertu de la *Loi sur les douanes* par d'autres ministères fédéraux. En outre, une copie de l'entente signée entre la Commission et Revenu Canada au sujet du Programme a été transmise au Commissariat à la protection de la vie privée.

Exposé conjoint des faits, par. 45, 60 et 61;
annexes Y et Z.

20. Based in part on the letter of March 19, 1996 from the Office of the Privacy Commissioner, the Program began operating in September 1996.

Agreed Statement of Facts, para. 46.

21. By letter dated January 20, 1997, the Privacy Commissioner wrote to the Minister of National Revenue and the Minister of Human Resources Development and raised concerns in respect of the Program. In his letter, the Commissioner stated that he had obtained legal opinions to the effect that the Program was unconstitutional.

Agreed Statement of Facts,
Schedule BB.

22. In a subsequent letter dated February 5, 1997, the Privacy Commissioner explained that the approval given by his Office in the letter of March 19, 1996 was to the pilot project and nothing more. The Commissioner explained his concerns about the Program in the following manner:

“We could not accept retroactivity and the E-311 had to contain a public notice of the match. When seeking legal advice on these two points, the *Charter* issue became apparent.”

Agreed Statement of Facts,
Schedule DD.

23. In response, on March 4, 1997, the Minister of Human Resources Development wrote to the Privacy Commissioner and stated that, while claimants had already received ample direction to report their absences from Canada, additional steps were being taken to reinforce this obligation with them. In addition, in answer to the concern over the retroactivity of the Program, the Minister agreed that only cases back to January 1994 would be examined for possible overpayments and that there would be no prosecutions on any retroactive cases.

Agreed Statement of Facts, paras. 1, 62, 68;
Schedules AA, GG.

STATED ISSUE

[3] 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 travelers authorized by section 8 of the *Privacy Act* [R.S.C., 1985, c. P-21] and section 108 of the *Cus-*

20. Par suite, notamment, de la lettre du 19 mars 1996 du Commissariat à la protection de la vie privée, le Programme est entré en vigueur en septembre 1996.

Exposé conjoint des faits, par. 46.

21. Dans une lettre en date du 20 janvier 1997, le Commissaire à la protection de la vie privée faisait part au ministre du Revenu national et au ministre du Développement des ressources humaines de ses préoccupations au sujet du Programme. Dans sa lettre, le Commissaire déclarait qu’il avait obtenu des avis juridiques qui concluaient que le Programme était anticonstitutionnel.

Exposé conjoint des faits,
annexe BB.

22. Dans une lettre ultérieure datée du 5 février 1997, le Commissaire à la protection de la vie privée expliquait que l’approbation donnée par le Commissariat dans la lettre du 19 mars 1996 visait le projet-pilote et rien d’autre. Le Commissaire expliquait ses préoccupations au sujet du Programme de la manière suivante:

«Nous ne pouvions accepter la rétroactivité et il fallait que la fiche E-311 porte une mention pour informer le public que les données seraient comparées. Quand nous avons demandé des avis juridiques sur ces deux points, le problème de la compatibilité avec la *Charte* est apparu.»

Exposé conjoint des faits,
annexe DD.

23. Le 4 mars 1997, le ministre du Développement des ressources humaines a répondu au Commissaire à la protection de la vie privée que, bien que les demandeurs aient été amplement informés qu’ils devaient signaler leur absence du Canada, des mesures additionnelles étaient prises pour bien leur faire comprendre l’obligation qui leur incombait. En outre, en réponse à la préoccupation concernant la rétroactivité du Programme, le ministre convenait que seuls les cas remontant à janvier 1994 seraient examinés afin de retracer les trop-payés éventuels et que les cas rétroactifs ne donneraient pas lieu à des poursuites.

Exposé conjoint des faits, par. 1, 62 et 68;
annexes AA et GG.

LA QUESTION SOULEVÉE

[3] L’article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels de la vie privée* [L.R.C. (1985), ch. P-21] et l’article 108 de la *Loi sur les douanes* [L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 1 (mod. par L.C. 1995, ch. 41, art. 28)] autorisent-ils la communication de «renseignements personnels» par le ministère du Revenu national à la Commission de l’assurance-

toms Act [R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1 (as am. by S.C. 1995, c. 41, s. 28)?

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?

RELEVANT LEGISLATIVE DISPOSITIONS

Privacy Act

2. The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada that protect the privacy of individuals with respect to personal information about themselves held by a government institution and that provide individuals with a right of access to that information.

Section 4

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

Section 5

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).

(2) A government institution shall inform any individual from whom the institution collects personal information about the individual of the purpose for which the information is being collected.

(3) Subsections (1) and (2) do not apply where compliance therewith might

(a) result in the collection of inaccurate information; or

(b) defeat the purpose or prejudice the use for which information is collected.

Section 7

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).

DISPOSITIONS LÉGALES PERTINENTES

Loi sur la protection des renseignements personnels

2. La présente loi a pour objet de compléter la législation canadienne en matière de protection des renseignements personnels relevant des institutions fédérales et de droit d'accès des individus aux renseignements personnels qui les concernent.

Article 4

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

Article 5

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).

(2) Une institution fédérale est tenue d'informer l'individu auprès de qui elle recueille des renseignements personnels le concernant des fins auxquelles ils sont destinés.

(3) Les paragraphes (1) et (2) ne s'appliquent pas dans les cas où leur observation risquerait:

a) soit d'avoir pour résultat la collecte de renseignements inexacts;

b) soit de contrarier les fins ou de compromettre l'usage auxquels les renseignements sont destinés.

Article 7

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).

Section 8

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.

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

...

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

Customs Act

Section 108

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

(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.

(2) An officer may, on the order or subpoena of a court of record,

(a) give evidence relating to information obtained by or on behalf of the Minister for the purposes of this Act or the *Customs Tariff*; or

(b) produce 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*.

(3) An officer may show any book, record, writing or other document obtained for the purposes of this Act or the *Customs Tariff*, or permit a copy thereof to be given, to the person by or on behalf of whom the book, record, writing or other document was provided, or to any person authorized to transact business under this Act or the *Customs Tariff* as that person's agent, at the request of any such person and on receipt of such fee, if any, as is prescribed.

(4) The Governor in Council may make regulations prescribing the circumstances in which fees may be charged

Article 8

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

[. . .]

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

Loi sur les douanes

Article 108

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) 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.

(2) L'agent peut, sur ordonnance ou assignation d'une cour d'archives:

a) déposer au sujet des renseignements obtenus par le ministre en son nom pour l'application de la présente loi ou du *Tarif des douanes*;

b) produire les livres, dossiers, écrits ou autres documents obtenus par le ministre ou en son nom pour l'application de la présente loi ou du *Tarif des douanes*.

(3) L'agent peut présenter tout livre, dossier, écrit ou autre document obtenu pour l'application de la présente loi ou du *Tarif des douanes*, ou permettre d'en donner copie, soit à la personne par qui ou au nom de qui le document a été fourni, soit au mandataire autorisé par elle à accomplir les opérations visées par ces lois, à condition que l'intéressé en fasse la demande et acquitte les frais éventuellement fixés par règlement.

(4) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, déterminer les circonstances où des frais sont exigibles pour fournir

for providing information, allowing inspection of or access to documents or making or certifying copies thereof pursuant to this section and the amount of any such fees.

ANALYSIS

1. Statutory interpretation

[4] The case before me is based solely on statutory interpretation. The Supreme Court of Canada has stated many times that in such a case the courts are to apply a contextual approach: the words of the statute are to be given their ordinary grammatical sense and read harmoniously with the scheme of the Act. This principle, taken from Professor Sullivan's revision of *Driedger on the Construction of Statutes*,² was recently enunciated in *Verdun v. Toronto-Dominion Bank*.³

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament Lord Atkinson in *Victoria (City) v. Bishop of Vancouver Island* [[1921] A.C. 384, at p. 387] put it this way:

In the construction of statutes their words must be interpreted in their ordinary sense, unless there be something in the context, or in the object of the statute in which they occur, or in the circumstances with reference to which they are used, to show that they were used in a special sense different from their ordinary grammatical sense.

[5] This contextual approach, however, provides no basis for the courts to engage in legislative amendments. As stated in *McIntosh*, an earlier decision of the Supreme Court of Canada:

. . . a statute should be interpreted in a manner consistent with the plain meaning of its terms. Where the language of the statute is plain and admits of only one meaning, the task of interpretation does not arise

. . .

Since the judge's task is to interpret the statute, not to create it, as a general rule, interpretation should not add to the terms of the law. Legislation is deemed to be well drafted, and to express completely what the legislator wanted to say

des renseignements, permettre l'accès aux documents ou leur examen, pour en faire des copies ou en certifier la conformité de celles-ci, ainsi que de fixer le montant de ces frais.

ANALYSE

1. Interprétation des dispositions légales

[4] Le dossier dont je suis saisi porte uniquement sur l'interprétation des dispositions légales. La Cour suprême du Canada a déclaré à maintes reprises qu'en pareil cas les tribunaux doivent appliquer une méthode d'interprétation contextuelle: les termes de la loi doivent être interprétés dans le sens grammatical ordinaire qui s'harmonise avec l'économie de la Loi. Ce principe, extrait de la révision faite par le professeur Sullivan de l'ouvrage *Driedger on the Construction of Statutes*², a été récemment énoncé dans l'arrêt *Verdun c. Banque Toronto-Dominion*³.

[TRADUCTION] De nos jours, il n'y a qu'un seul principe ou méthode; il faut interpréter les termes d'une loi dans leur contexte global selon le sens grammatical et ordinaire qui s'harmonise avec l'économie et l'objet de la loi et l'intention du législateur [. . .] Dans *Victoria (City) c. Bishop of Vancouver Island* [[1921] A.C. 384, à la p. 387], lord Atkinson l'a exposé en ces termes:

Dans l'interprétation des lois, on doit donner aux termes leur sens grammatical ordinaire, à moins que quelque chose dans le contexte, ou dans l'objet visé par la loi où ils figurent, ou encore dans les circonstances où ils sont employés, indique qu'ils ont été employés dans un sens spécial et différent de leur acception grammaticale ordinaire.

[5] Cette analyse contextuelle, toutefois, ne justifie pas les tribunaux de procéder à des modifications législatives. Comme il est dit dans l'arrêt *McIntosh*, une décision antérieure de la Cour suprême du Canada:

[. . .] une loi doit être interprétée d'une façon compatible avec le sens ordinaire des termes qui la compose [*sic*]. Si le libellé de la loi est clair et n'appelle qu'un seul sens, il n'y a pas lieu de procéder à un exercice d'interprétation [. . .]

[. . .]

La fonction du juge étant d'interpréter la loi et non de la faire, le principe général veut que le juge doive écarter l'interprétation qui l'amènerait à ajouter des termes à la loi: celle-ci est censée être bien rédigée et exprimer complètement ce que le législateur entendait dire [. . .]

The Crown is asking this Court to read words into s. 34(2) which are simply not there. In my view, to do so would be tantamount to amending s. 34(2), which is a legislative and not a judicial function. The contextual approach provides no basis for the courts to engage in legislative amendment.⁴

[6] It is important to recall that the present reference is based only on the interpretation of statutory principles. This is not a 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]], case where, as a remedy, the Court can “read in” missing elements of the legislation. As stated by Lamer C.J. in *Canada (Attorney General) v. Mossop*, absent a Charter challenge, the Charter cannot be used to give the legislation an effect Parliament did not intend.⁵

Absent a *Charter* challenge of its constitutionality, when Parliamentary intent is clear, courts and administrative tribunals are not empowered to do anything else but to apply the law. If there is some ambiguity as to its meaning or scope, then the courts should, using the usual rules of interpretation, seek out the purpose of the legislation and if more than one reasonable interpretation consistent with that purpose is available, that which is more in conformity with the *Charter* should prevail.

But I repeat, absent a *Charter* challenge, the *Charter* cannot be used as an interpretative tool to defeat the purpose of the legislation or to give the legislation an effect Parliament clearly intended it not to have.

Therefore, as the parties have chosen to bring the Charter issue separately, this reference must proceed on the question of statutory interpretation alone.

2. The Privacy Act

[7] The purpose of the *Privacy Act*, as set out in section 2, is twofold: to protect the privacy of individuals with respect to personal information about themselves held by a government agency; and, to provide individuals with a right of access to that information. The present reference is concerned with the first

Le ministère public demande à notre Cour d’inclure dans le par. 34(2) des termes qui ne s’y trouvent pas. À mon avis, cela équivaudrait à modifier le par. 34(2), ce qui constitue une fonction législative et non judiciaire. L’analyse contextuelle ne justifie aucunement les tribunaux de procéder à des modifications législatives⁴.

[6] Il est important de rappeler que le présent renvoi se fonde uniquement sur l’interprétation de principes légaux. Il ne s’agit pas d’une affaire fondée sur 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° 44]] où, comme réparation, la Cour peut «inclure» les éléments manquants à la loi. Comme l’a déclaré le juge en chef Lamer dans l’arrêt *Canada (Procureur général) c. Mossop*, en l’absence d’une contestation fondée sur la Charte, celle-ci ne peut être utilisée pour donner à la loi un effet qui n’avait pas été envisagé par le législateur⁵.

Si sa constitutionnalité n’est pas contestée en vertu de la *Charte*, lorsque l’intention du législateur est évidente, les cours de justice et les tribunaux administratifs n’ont d’autres pouvoirs que d’appliquer la loi. Si la signification ou la portée du texte de loi est ambiguë, les cours de justice devraient alors, au moyen des règles d’interprétation habituelles, tenter de cerner l’objet de la loi et, s’il existe plus d’une interprétation qui soit compatible avec cet objet, il faut opter pour celle qui est le plus conforme à la *Charte*.

Je tiens toutefois à répéter que, s’il n’y a pas de contestation fondée sur la *Charte*, celle-ci ne peut être utilisée pour interpréter une loi de façon à contrarier son objet ou à lui donner un effet que le législateur ne souhaitait pas de toute évidence.

Par conséquent, comme les parties ont choisi de soumettre séparément la question fondée sur la Charte, le présent renvoi doit être examiné en fonction de l’interprétation des lois seulement.

2. Loi sur la protection des renseignements personnels

[7] La *Loi sur la protection des renseignements personnels* a un double objectif énoncé à l’article 2: protéger les renseignements personnels relevant des institutions fédérales; et donner aux individus un droit d’accès aux renseignements personnels qui les concernent. Le présent renvoi traite du premier objectif,

purpose, that is to forbid the non-consensual release of personal information except in certain specified circumstances.

(a) Personal Information

[8] The information released under the program consists of the traveller's name, date of birth, postal code, dates that the traveller left and returned to the country, and the general purpose of the trip.⁶ This is "personal information" as defined in section 3 of the *Privacy Act*.

(b) Disclosure of personal information under the *Privacy Act*

(i) General protection against disclosure

[9] Except in certain situations, the *Privacy Act* provides a general protection against the disclosure of personal information.

[10] More specifically, subsection 8(1) states that personal information shall not be disclosed by a government institution unless the individual has consented or unless it falls under one of the exceptions contained in section 8(2).

(ii) Exceptions under subsection 8(2)

[11] The exceptions listed in subsection 8(2) range from the very narrow to the very broad. For example, under paragraph 8(2)(c), disclosure is limited to where it is for the purpose of complying with a warrant or order and where the person or body issuing the order has the proper jurisdiction. Under paragraph 8(2)(g), on the other hand, personal information may be disclosed "to a member of Parliament for the purpose of assisting the individual to whom the information relates in resolving a problem." In the present reference, the two exceptions at issue are found in paragraphs 8(2)(b) and (m), both of which are very broad.

c'est-à-dire empêcher que des renseignements personnels soient communiqués sans le consentement de l'intéressé, sauf dans des circonstances bien précises.

a) Renseignements personnels

[8] Les renseignements personnels communiqués en vertu du programme sont le nom du voyageur, sa date de naissance, son code postal, la date de son départ du Canada et la date de son retour au pays, et l'objet général de son séjour à l'étranger⁶. Il s'agit de «renseignements personnels» selon la définition donnée à l'article 3 [mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144] de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

b) Communication de renseignements personnels sous le régime de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*

(i) Protection générale contre la communication des renseignements

[9] Sauf dans certaines situations, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* assure une protection générale contre la communication de renseignements personnels.

[10] Plus précisément, le paragraphe 8(1) prévoit que les renseignements personnels qui relèvent d'une institution fédérale ne peuvent être communiqués à défaut du consentement de l'individu qu'ils concernent, sous réserve des exceptions prévues au paragraphe 8(2).

(ii) Exceptions prévues au paragraphe 8(2)

[11] Les exceptions prévues au paragraphe 8(2) vont du très restreint au très large. Par exemple, en vertu de l'alinéa 8(2)c), la communication est limitée aux cas où elle a pour but de se conformer à un mandat ou à une ordonnance et lorsque la personne ou l'organisme qui a rendu l'ordonnance a la compétence appropriée. En vertu de l'alinéa 8(2)g), par contre, les renseignements personnels peuvent être communiqués «à un parlementaire fédéral en vu d'aider l'individu concerné par les renseignements à résoudre un problème». Dans le présent renvoi, les deux exceptions en cause se trouvent aux alinéas 8(2)b) et m), dont la portée est très large.

[12] Paragraph 8(2)(m) authorizes disclosure of personal information where the head of the institution, in this case the Minister, is of the opinion that “the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy that could result” or where “disclosure would clearly benefit the individual to whom the information relates.” On the evidence before me, this paragraph is not applicable.

[13] Paragraph 8(2)(b), on the other hand, authorizes the disclosure of personal information for any purpose where authorized by another Act of Parliament. It reads as follows:

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

...

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

[14] The applicant submits that the use of the possessive pronoun “its”, with reference to the disclosure, is an indication of Parliament’s intention that the disclosure of personal information must be specifically authorized by an Act of Parliament.

[15] I disagree with the applicant’s argument. The *Privacy Act* does not deal with information in general, only with personal information. As a result, the Act can only authorize the disclosure of personal information; the use of the possessive pronoun “its” simply indicates the limited scope of the Act.

[16] Therefore, pursuant to paragraph 8(2)(b), disclosure of personal information is authorized for any purpose in accordance with any Act of Parliament that authorizes the disclosure.

3. The Customs Act

(a) Authorization of Disclosure

[17] Paragraph 108(1)(b) of the *Customs Act* allows the disclosure of information to any person that the

[12] L’alinéa 8(2)(m) autorise la communication de renseignements personnels lorsque, de l’avis du responsable de l’institution, en l’espèce le ministre, «des raisons d’intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée» ou «l’individu concerné en tirerait un avantage certain». D’après la preuve dont je suis saisie, cet alinéa ne s’applique pas.

[13] L’alinéa 8(2)(b), par ailleurs, autorise la communication de renseignements personnels aux fins qui sont conformes aux lois fédérales. Il est rédigé dans les termes suivants:

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

[. . .]

b) communication aux fins qui sont conformes avec [*sic*] des lois fédérales ou ceux de leurs règlements qui autorisent cette communication; [Non souligné dans l’original.]

[14] Le demandeur soutient que l’utilisation de l’adjectif possessif «*its*» dans la version anglaise, qui renvoie au mot communication, est une indication que le législateur voulait que la communication de renseignements personnels soit expressément autorisée par une loi fédérale.

[15] Je ne peux accepter l’argument du demandeur. La *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne traite pas de renseignements généraux, mais bien de renseignements personnels. Par conséquent, la Loi ne peut autoriser que la communication de renseignements personnels. L’utilisation de l’adjectif possessif «*its*» dans la version anglaise indique simplement la portée limitée de la Loi.

[16] Par conséquent, aux termes de l’alinéa 8(2)(b), la communication de renseignements personnels est autorisée pour toute fin conforme à toute loi fédérale qui en autorise la communication.

3. Loi sur les douanes

a) Autorisation de communication

[17] L’alinéa 108(1)(b) de la *Loi sur les douanes* autorise la communication de renseignements à toute

Minister may authorize, subject to conditions that the Minister may specify.

[18] The broad language of paragraph 108(1)(b) does not expressly exclude personal information from the ambit of the section. Therefore, an ordinary and normal construction of the words of the provision leads to the conclusion that any information, whether personal or not, may be disclosed where authorized by the Minister.

[19] On July 26, 1991, the Minister issued a blanket authorization, which allows the disclosure of information obtained for the purpose of the *Customs Act*, when *inter alia*, the information is required for the administration or enforcement of a law of Canada:

Pursuant to paragraph 108(1)(b) of the *Customs Act*, I hereby authorize an officer employed in the Department of National Revenue, Customs and Excise, to communicate or allow to be communicated information obtained under the Act, or allow inspection of or access to any book, record, writing or other document obtained by me or on my behalf for the purposes of the Act:

. . .

(b) to or by any person employed by other federal government institutions or the government of a province, or an institution thereof, who is charged with the administration or enforcement of a law of Canada or a province, on condition that, in the opinion of any of the persons listed in Appendix A, the information is required for the purpose of preparing to implement, administering or enforcing any law of Canada or a province, or for carrying out a lawful investigation.

[20] The program in question was established pursuant to this authorization.

(b) Review of the Minister's authorization pursuant to paragraph 108(1)(b)

[21] The test for reviewing an exercise of discretion by a Minister was established by the Supreme Court of Canada in *Maple Lodge Farms*:⁷

. . . a reviewing court is restricted to considering whether the Minister exercised his or her discretion in good faith, in accordance with the principles of natural justice and whether

personne autorisée par le ministre, sous réserve des conditions que celui-ci précise.

[18] Le libellé très large de l'alinéa 108(1)b) n'exclut pas expressément les renseignements personnels. Par conséquent, une interprétation ordinaire et normale du sens des mots de la disposition mène à la conclusion que tout renseignement, qu'il soit personnel ou non, peut être communiqué lorsque le ministre en donne l'autorisation.

[19] Le 26 juillet 1991, le ministre a donné une autorisation générale, par laquelle la communication de renseignements obtenus pour les fins de la *Loi sur les douanes* est permise lorsque, notamment, les renseignements sont exigés pour l'application ou l'exécution d'une loi fédérale:

[TRADUCTION] Aux termes de l'alinéa 108(1)b) de la *Loi sur les douanes*, j'autorise par la présente un agent du ministère du Revenu national, Douanes et Accise, à communiquer ou à permettre que soient communiqués des renseignements obtenus en vertu de la Loi, ou à permettre l'inspection de tout livre, dossier, écrit ou document obtenu par moi ou en mon nom pour l'application de la Loi, ou l'accès à ces documents:

[. . .]

b) à toute personne employée par d'autres institutions fédérales ou le gouvernement d'une province, ou une institution de celui-ci, qui est responsable de l'application ou de l'exécution d'une loi fédérale ou provinciale, à condition que, de l'avis de toute personne énumérée à l'appendice A, ces renseignements soient exigés aux fins de la préparation, de l'application ou de l'exécution de toute loi fédérale ou provinciale, ou pour la tenue d'une enquête licite.

[20] Le programme en litige a été établi aux termes de cette autorisation.

b) Examen de l'autorisation du ministre donnée aux termes de l'alinéa 108(1)b)

[21] Le critère de contrôle applicable à l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'un ministre a été établi par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Maple Lodge Farms*⁷:

[. . .] la cour de révision doit uniquement se demander si le ministre a exercé son pouvoir discrétionnaire de bonne foi et conformément aux principes de justice naturelle, et s'il

he or she relied on considerations which are relevant to the Act's purposes. [Emphasis added].⁸

[22] In *Glaxo Wellcome PLC*,⁹ the Federal Court of Appeal reiterated this test in the context of an authorization to disclose information under paragraph 108(1)(b). As the Minister is purported to have authorized the disclosure under paragraph 108(1)(b) in this case, the same test applies here.

[23] Based on this test, I am of the opinion that the authorization issued by the Minister was an invalid exercise of discretion, for two reasons.

[24] First, in exercising his or her discretion, a Minister is required to rely on considerations which are relevant to the purposes of the Act in question. In this case, the Act in question is the *Customs Act*.

[25] In *Glaxo* [at page 457], the Federal Court of Appeal articulated the purpose of sections 107 [as am. by S.C. 1995, c. 41, s. 27] and 108 of the *Customs Act* as follows:

. . . to preserve the confidentiality of information gathered in the administration of the Act and to disclose it only in limited circumstances.

[26] Despite this fact, the Minister has issued a blanket authorization purporting to authorize the communication of information for the administration or enforcement of, not simply the *Customs Act*, but of any law of Canada or a province.

[27] In my opinion, the blanket authorization issued by the Minister flies in the face of the objective of the *Customs Act*. The condition that, in the opinion of certain officials, the information is required for the administration or enforcement of a law of Canada or a province does not constitute "limited circumstances."

[28] Furthermore, to determine disclosure based on an assessment of whether or not the information is required to administer or enforce a law of Canada or

s'est fondé sur des considérations inappropriées ou étrangères à l'objet de la Loi.⁸ [Non souligné dans l'original.]

[22] Dans l'arrêt *Glaxo Wellcome PLC*⁹, la Cour d'appel fédérale a réitéré ce critère dans le contexte d'une autorisation de communiquer des renseignements en vertu de l'alinéa 108(1)b). En l'espèce, comme le ministre est censé avoir autorisé la communication en vertu de l'alinéa 108(1)b), le même critère s'applique.

[23] D'après ce critère, je suis d'avis que l'autorisation donnée par le ministre constitue un exercice non valide de son pouvoir discrétionnaire, pour deux raisons.

[24] Tout d'abord, en exerçant son pouvoir discrétionnaire, le ministre doit se fonder sur des considérations qui sont pertinentes à l'objet de la Loi en question. En l'espèce, la loi en question est la *Loi sur les douanes*.

[25] Dans l'arrêt *Glaxo* [à la page 457], la Cour d'appel fédérale a formulé l'objet des articles 107 [mod. par L.C. 1995, ch. 41, art. 27] et 108 de la *Loi sur les douanes* dans les termes suivants:

[. . .] préserver le caractère confidentiel des renseignements recueillis dans le cadre de l'application de la Loi et [. . .] les communiquer dans certaines circonstances seulement.

[26] Malgré cela, le ministre a donné une autorisation générale ayant pour but de permettre la communication de renseignements aux fins de l'application et de l'exécution non seulement de la *Loi sur les douanes*, mais de toute loi fédérale ou provinciale.

[27] À mon avis, l'autorisation générale donnée par le ministre va carrément à l'encontre de l'objectif de la *Loi sur les douanes*. La condition selon laquelle, de l'avis de certains responsables, les renseignements sont nécessaires pour l'application ou l'exécution d'une loi fédérale ou provinciale ne fait pas partie des «circonstances» mentionnées dans l'arrêt *Glaxo*.

[28] En outre, la décision de communiquer des renseignements après avoir évalué s'ils sont ou non nécessaires pour l'application ou l'exécution d'une loi

a province indicates a reliance upon considerations extraneous to the statutory objective of the *Customs Act*, as set out by the Federal Court of Appeal.

[29] Second, as stated in *Glaxo*, “[t]he essence of discretion requires nevertheless that each matter be examined on its own merits and in relation to its own particular facts and circumstances.”¹⁰

[30] In this case, by issuing a blanket authorization, the Minister has fettered his discretion. There was no examination of the particular circumstances of the matter. At the very least, the Minister himself ought to have considered the program as a whole. Instead, the Minister’s sweeping authorization undermines the entire purpose of paragraph 108(1)(b), which is to preserve confidentiality and to disclose information only in limited circumstances.

[31] Even if the Minister considers the present program, however, it is my opinion that, as discussed above, paragraph 108(1)(b) does not allow the Minister to authorize the investigation described in the Memorandum of Understanding. To authorize the program would be an exercise of discretion contrary to the purposes of the *Customs Act*, as stated by the Federal Court of Appeal in *Glaxo*.

CONCLUSION

[32] 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*?

[33] Answer: No.

¹ R.S.C., 1985, c. F-7.

² *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd., ed. R. Sullivan (Toronto: Butterworths, 1994).

fédérale ou provinciale indique que l’on s’est appuyé sur des considérations étrangères à l’objet de la *Loi sur les douanes* énoncé par la Cour d’appel fédérale.

[29] Deuxièmement, comme le note l’arrêt *Glaxo*, «[l]’essence du pouvoir discrétionnaire exige néanmoins que chaque cas soit considéré comme un cas d’espèce et qu’il soit examiné selon les faits et les circonstances qui lui sont propres»¹⁰.

[30] En l’espèce, en donnant une autorisation générale, le ministre a fait entrave à l’exercice de son pouvoir discrétionnaire. Il n’y a pas eu d’examen des circonstances particulières de l’affaire. À tout le moins, le ministre aurait dû lui-même examiner le programme dans son ensemble. Au lieu de cela, son autorisation très large fait entièrement échec à l’objectif de l’alinéa 108(1)(b), qui est de préserver le caractère confidentiel des renseignements et de les communiquer dans certaines circonstances seulement.

[31] Même si le ministre examine le programme actuel, je suis toutefois d’avis que, selon l’analyse effectuée ci-dessus, l’alinéa 108(1)(b) ne lui permet pas d’autoriser les recherches décrites dans le protocole d’entente. Autoriser le programme équivaldrait à exercer son pouvoir discrétionnaire à l’encontre des objectifs poursuivis par la *Loi sur les douanes* énoncés par la Cour d’appel fédérale dans l’arrêt *Glaxo*.

CONCLUSION

[32] 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?

[33] La réponse est non.

¹ L.R.C. (1985), ch. F-7.

² *Driedger on the Construction of Statutes*, 3^e éd., R. Sullivan (Toronto: Butterworths, 1994).

³ [1996] 3 S.C.R. 550, at p. 559.

⁴ *R. v. McIntosh*, [1995] 1 S.C.R. 686, at paras. 18 and 26, pp. 697 and 701.

⁵ [1993] 1 S.C.R. 554, at pp. 581-582.

⁶ Agreed statement of facts, at paras. 48-49.

⁷ *Maple Lodge Farms v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2.

⁸ *Glaxo Wellcome PLC v. M.N.R.*, [1998] 4 F.C. 439 (C.A.), at pp. 455-456.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Supra*, note 9, at p. 456.

³ [1996] 3 R.C.S. 550, à la p. 559.

⁴ *R. c. McIntosh*, [1995] 1 R.C.S. 686, aux par. 18 et 26, p. 697 et 701.

⁵ [1993] 1 R.C.S. 554, aux p. 581 et 582.

⁶ Exposé conjoint des faits, aux par. 48 et 49.

⁷ *Maple Lodge Farms c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2.

⁸ *Glaxo Wellcome PLC c. M.R.N.*, [1998] 4 C.F. 439 (C.A.), aux p. 455 et 456.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Précité, note 9, à la p. 456.