
R A P P O R T

DE LA

COMMISSION D'ENQUÊTE

SUR

**TAXI OWNERS RECIPROCAL
INSURANCE ASSOCIATION**

M. le Juge VICTOR CHABOT

Commissaire enquêteur

Me Pierre Godbout

Secrétaire

Me John G. Ahern, C.R.

Me Laurent E. Bélanger, C.R.

Conseillers juridiques



Plan du rapport de la Commission d'enquête sur
Taxi Owners Reciprocal Insurance Association

Au Lieutenant-Gouverneur en Conseil (p.1)

Enquête (p.1)

Abréviations (p.2)

Références (p.3)

Gratias (p.3)

Rapport (p.3)

Nature de la Réciproque (p.4)

Caractéristiques de la Réciproque (p.4)

Mode d'opération (p.5)

1. (A)- Organisation de Taxi Owners (p.6)

1. (B)- Les opérations (p.10)

Causes de la faillite de Taxi Owners (p.24)

Les actes du Surintendant des Assurances relativement
à la Réciproque (p.29)

Conclusions (p.36)

Au Lieutenant-Gouverneur en Conseil,
Hôtel du Gouvernement,
Québec .

Par arrêté en conseil No 1187, en date du 29 juillet 1960, une commission d'enquête a été instituée en vertu du chap. 9 S.R.Q. 1941, afin d'examiner la constitution et les opérations de Taxi Owners Reciprocal Insurance Association, déclarée en faillite le 22 juillet 1960, et d'examiner aussi tous les faits relatifs à l'émission et au renouvellement du permis de cette association, ainsi que les actes du Surintendant des Assurances, ceux de ses inspecteurs, vérificateurs et autres employés relativement à cette association .

Par le même arrêté en conseil, le soussigné était nommé commissaire enquêteur et devait faire rapport le ou avant le 15 septembre 1960 .

Par un autre arrêté en conseil, en date du 4 août 1960, portant le No 1205, Mes John G. Ahern, C.R. et Laurent Bélanger, C.R. de Montréal, étaient nommés avocats de la commission d'enquête .

En vertu d'un troisième arrêté en conseil, en date du même jour et portant le No 1206, Me Pierre Godbout, avocat, de Montréal, a été nommé secrétaire de la commission .

Le 14 septembre 1960, par l'arrêté en conseil No 1449, le délai pour faire rapport a été prorogé jusqu'au 15 octobre 1960 .

ENQUETE

L'enquête a commencé le 23 août 1960, au Palais de Justice de Montréal. Elle a duré onze jours et a été déclarée close le 8 septembre 1960. Au cours de ses vingt séances publiques, la commission a entendu au-delà de quarante témoins, et plus de soixante-cinq pièces documentaires, dont plusieurs en liasses, ont été versées au dossier .

Les témoins furent choisis parmi les groupes de personnes qui ont participé directement ou indirectement

aux activités de Taxi Owners; dans chaque groupe, la commission a continué d'appeler des témoins jusqu'à ce qu'elle soit satisfaite d'avoir obtenu un exposé aussi complet que possible des faits connus par le groupe en question .

Des représentants de trois études de vérificateurs ont été entendus. Enfin, la commission a eu l'avantage d'entendre les témoignages de deux experts en matière d'assurance: M. James Matson, actuaire qualifié, gérant pour le Canada de Royal Globe Insurance Group, président de All Canada Insurance Federation, dont l'autorité ne peut être mise en doute, surtout en matière d'assurance accident et automobile; et M. Alfred L. Costen, de Munich Reinsurance Co. of Canada, qui est spécialisé en matière de réassurance .

ABREVIATIONS

Au cours de la preuve et au cours de ce rapport, les noms de plusieurs compagnies et de plusieurs personnes reviennent à plusieurs reprises. Pour plus de clarté et pour abréger, nous nous servirons des abréviations suivantes:

1. Taxi Owners Reciprocal Insurance Association sera appelée ci-après "La Réciproque" ou "Taxi Owners";
2. Pan American Reinsurance Brokers Ltd sera ci-après appelée "Pan American";
3. Argus Adjusters and Appraisers Ltd sera appelée "Argus";
4. Belair Insurance Company sera ci-après appelée "Belair";
5. Wawanesa Mutual Insurance Company sera ci-après appelée "Wawanesa";
6. Les personnes physiques seront ci-après désignées sous leur seul nom de famille après une première référence à leur nom complet;
7. Vétérans Taxi Owners Association of Montreal Inc. sera ci-après appelée "Vétérans Taxi";
8. Association de Taxis LaSalle sera ci-après appelée "LaSalle Taxi" .

REFERENCES.

Les dépositions de certains témoins couvrent plus qu'un cahier de transcription. C'est ainsi que le témoignage de M.Maurice C.Coupal est contenu dans quatre cahiers, et celui de M.Georges Lafrance, dans trois. Chacun de ces cahiers est numéroté sur sa couverture. Lorsque le présent rapport réfèrera aux dépositions de ces deux témoins, il indiquera la ou les pages et entre tirets le numéro du cahier. Pour les autres références à la preuve, seuls le nom du témoin, le numéro de la page et la date de la déposition seront indiqués .

GRATIAS

En repassant les nombreux et longs témoignages, en revoyant cette masse de documents produits au dossier, le commissaire enquêteur ne peut taire son appréciation et se plaît à rendre hommage à ses deux conseillers juridiques. La compétence particulière dont ils ont fait preuve en ce domaine souvent technique des assurances a été très précieuse à la commission. Elle les remercie de leur remarquable contribution aux travaux de cette enquête. Il convient aussi de remercier le dévoué secrétaire, Me Pierre Godbout, qui a bien voulu ajouter à ses fonctions la charge de greffier pour devenir le gardien fidèle de l'importante documentation produite au cours de l'enquête. Merci, enfin, à tous ceux qui, de près ou de loin, sténographes, huissiers-audienciers et constables, par leurs services empressés ont rendu agréable la tâche de la commission .

R A P P O R T

Le mandat confié à la commission avait un double but; 1o-Elle devait étudier l'organisation de Taxi Owners et ses opérations au cours des trois années de son existence; 2o- Elle devait examiner tous les faits se rapportant à l'émission du permis à cette Réciproque ainsi que le rôle du Surintendant des Assurances, de ses inspecteurs, vérificateurs et autres employés relativement à Taxi Owners.

Avant de passer à l'exposé de ces deux chapitres du présent rapport, il n'est peut-être par hors de propos de voir brièvement ce qu'est une Réciproque, quelles en sont les caractéristiques maîtresses et quel est son mode d'opération .

NATURE DE LA RECIPROQUE

Les lois de notre province ne contiennent aucune définition de l'assurance réciproque, ni du status légal de l'association qui en résulte; on n'y trouve non plus aucune stipulation au sujet de son mode d'administration ou de ses opérations. Mais la loi des assurances de Québec (S.R.Q.1941, ch.299), à l'article 131, parag.3, assujettit les associations d'assurance réciproque aux sections XII et XIII de la dite loi relatives au permis et à l'enregistrement et aux sections XXV et XXX de la même loi relatives aux inspections et à la liquidation; elle reconnaît donc leur existence et leur légalité. Il est clair qu'une association d'assurance réciproque est légale dans notre province .

Un tel plan d'assurance est cependant à-peu-près inusité chez nous. Il existe couramment aux Etats-Unis où les auteurs juridiques le définissent; "A reciprocal or interinsurance exchange is a group or association of persons cooperating through an attorney in fact for the purpose of insuring themselves and each other". (Corpus juris secundum, vol.46, page 732; Appleman du Barreau de l'Illinois, dans "Insurance law and practice" vol.18, page 224, dit substantiellement la même chose) .

CARACTERISTIQUES DE LA RECIPROQUE

Les marques distinctives d'une réciproque sont que chaque assuré devient aussi assureur en vertu d'un contrat d'assurance où, en s'assurant, il consent à indemniser chacun des autres membres du groupe associé d'un montant déterminé et pour une perte ou un risque spécifique. En vertu d'un tel plan, chaque assuré confie à un fondé de pouvoir qui est le

même pour tous, l'autorité voulue de gérer toutes les affaires résultant du contrat d'assurance de chacun des membres de l'association .

Pour rencontrer leurs responsabilités d'assureurs, les assurés doivent s'engager à verser des cotisations spéciales qui sont limitées dans le contrat à un certain nombre de fois la prime initiale payée .

MODE D'OPERATION

Le mode d'opération d'une réciproque se particularise par l'autorité du fondé de pouvoir et par une commission qui lui est versée à même le produit des primes. Cette commission, dont le taux varie, sert de rémunération au fondé de pouvoir et sert aussi à payer les frais de gestion. Parce que l'association réciproque n'a pas de capital-actions, ni billets de dépôts comme les sociétés mutuelles, son seul fonds d'opération provient de ses primes, des revenus de leurs placements et des cotisations spéciales .

A cause du silence de notre loi provinciale sur la formation, l'organisation et l'administration d'une association réciproque, il faut s'en remettre en ces matières aux règles du droit civil et aux usages du commerce d'assurance. Ce silence est une lacune dans nos lois qu'il importe de combler, sans quoi il serait plus sage de prohiber l'assurance réciproque.

Cependant, comme la loi des assurances de la province de Québec reconnaît la légalité de la réciproque en l'assujettissant à l'obligation du permis et des inspections et comme la réciproque fait un commerce d'assurance, il va de soi que l'organisation de l'association et ses opérations doivent être faites et conduites suivant les principes du droit commun et ceux reconnus comme essentiels dans le domaine des assurances. Il est évident que même pour une réciproque il faut des administrateurs prudents et soucieux de l'intérêt primordial de l'association. Cette dernière doit reposer sur un personnel honnête, compétent et efficace dans la recherche des futurs

membres, dans l'analyse sérieuse des nouveaux risques, dans la tenue de livres adéquate, dans les enquêtes et les ajustements des réclamations et dans la direction des contestations. Comme toute autre organisation, il lui faut éviter tout conflit d'intérêts pouvant être préjudiciable à la bonne santé de l'entreprise .

1. (A)- ORGANISATION DE TAXI OWNERS

C'est après plusieurs échanges de vues entre M.Maurice C.Coupal, ses avocats et M.Georges Lafrance, Surintendant des Assurances, qu'est née la présente Réciproque. M.Coupal rapporte que dès le mois de décembre 1956, il avait été approché par cinq ou six propriétaires de taxis désireux de fonder une compagnie d'assurance. Ces personnes ne semblaient pas satisfaites des taux de primes qu'elles payaient alors à des compagnies connues. Naturellement, ces messieurs qui ne connaissaient à-peu-près rien aux affaires d'assurance n'avaient aucun plan en tête. Par l'entremise d'un M.Hall, ils s'étaient adressés à M. Coupal, courtier en assurance, dont l'expérience consistait dans une vingtaine d'années passées dans l'assurance-vie et dans les assurances en général et qui avait fondé quelques compagnies ou agences d'assurance qui ont mal tournées pour la plupart. M.Coupal ne connaissait rien au plan d'assurance réciproque. C'est au cours de rencontres avec M.Lafrance qu'on s'est arrêté à la formule "Réciproque" et qu'a été décidée la fondation de Taxi Owners vu que les intéressés étaient tous engagés dans le même commerce, celui du taxi .

Aucune association réciproque n'existait alors dans la province. M.Lafrance s'est inspiré du contrat d'assurance réciproque de "Truck Insurance Exchange" de Los Angeles, Cal. pour rédiger quelques notes directives qu'il a fait parvenir à M.Coupal le 2 mai 1957 et qui devaient servir d'exemple au contrat de base qu'il s'agissait de préparer. Sans attendre la signature de ce contrat, dès le mois de mai 1957, M. Coupal s'était enregistré sous le nom de "Taxi Owners' Mutual Insurance Company" et entendait commencer dès le premier juin 1957 le

commerce d'assurance automobile. Le 7 juin 1957, devant Me Maurice Savignac, notaire, deux propriétaires de taxis, M. René Maranda et M. Phillip Sulla, ont conclu l'entente initiale les formant en association et, avec eux, tous ceux qui voudront devenir membres de la dite association, dans le but de s'assurer réciproquement contre les pertes et les responsabilités résultant de tout taxi ou autre véhicule-moteur suivant une police à être approuvée par le Surintendant des Assurances et dans le but de s'assurer réciproquement contre toutes blessures corporelles subies dans un accident d'automobile .

Voici un résumé de l'acte qui est devenu la constitution ou l'organisation de la Réciproque .

- (a) Pour administrer l'association les parties s'en remettent à un fondé de pouvoir;
- (b) C'est lui qui a le droit de choisir les risques assurables et désirables comme aussi de terminer l'assurance des risques non désirables ;
- (c) Chaque membre de l'association a droit à un vote;
- (d) Un bureau de gouverneurs d'au moins cinq personnes et de pas plus de vingt, à être choisies parmi les membres, doit être élu à la majorité des votes lors de l'assemblée annuelle ou jusqu'à la nomination de leurs successeurs;
- (e) Les gouverneurs ont la surveillance générale des finances et des opérations de l'association en autant qu'elles sont conformes au contrat; ils peuvent créer et maintenir un surplus libre de toute réclamation de la part des assurés, mais dans l'intérêt de ces derniers;
- (f) Les gouverneurs ont aussi le droit de faire et d'amender des règlements, pourvu que rien ne vienne en conflit avec les droits du fondé de pouvoir;
- (g) Le bureau des gouverneurs, à la majorité des personnes présentes, élit un comité exécutif composé de dix membres, ce comité se réunit tous les trois

mois et nomme un sous-comité de quatre membres devant se réunir tous les mois et qui a le pouvoir d'administrer aux lieu et place du comité exécutif. Le quorum des assemblées du comité exécutif est de quatre, et celui du sous-comité, de deux;

- (h) Le comité exécutif et le sous-comité ont le pouvoir d'agir durant la période entre les assemblées des gouverneurs, mais ils ne peuvent amender les règlements;
- (i) Les membres du bureau des gouverneurs, du comité exécutif et du sous-comité ont droit à \$25.00 par jour de séance, plus leurs frais de déplacement;
- (j) Les officiers de l'association sont; un président, un vice-président et un secrétaire; aucun de ces officiers ne reçoit un salaire;
- (k) L'assemblée annuelle a lieu le deuxième lundi de juillet, au bureau du fondé de pouvoir, à 2 heures p.m. L'article 12 du contrat arrête la procédure pour la tenue d'assemblées spéciales .
- (l) L'assemblée annuelle du bureau des gouverneurs doit suivre l'ajournement de l'assemblée annuelle des membres de l'association. Aucun avis n'est requis pour la convocation des assemblées régulières du bureau des gouverneurs. Pour la tenue des assemblées spéciales, un avis de cinq jours doit être donné à chacun des gouverneurs;
- (m) Le fondé de pouvoir doit diriger les affaires de l'association. Il doit voir à l'échange des contrats d'assurance. Il agit comme "underwriter" général pour l'association et les membres. Il tient les livres, perçoit les fonds et paie les déboursés, le tout sous la surveillance générale des gouverneurs;
- (n) Tous les membres de l'association sont cotisables pour un montant additionnel n'excédant pas deux fois la prime initiale, à la demande du fondé de pouvoir;

- (o) Le fondé de pouvoir nommé au contrat de base est Maurice C.Coupal, président de Pan American Reinsurance Brokers Ltd.
- (p) La rémunération du fondé de pouvoir est fixée à 25% du total des primes et à 20% des profits;
- (q) Toutes les dépenses, sauf les frais d'ajustements, les frais légaux, "excess of loss premiums" et l'impôt sur le revenu sont à la charge du fondé de pouvoir;
- (r) Un traité de réassurance protège l'association contre toutes pertes au-dessus de \$10,000.00;
- (s) Il est prévu au contrat que la Réciproque doit être assujettie à la surveillance légale et régulière du département des Assurances de Québec, vu qu'elle possède un permis du département;
- (t) Advenant le décès de Maurice C.Coupal, Pan American continuera sa fonction de fondé de pouvoir, et, à la date la plus rapprochée possible elle nommera un nouveau fondé de pouvoir avec l'approbation du Surintendant des Assurances .

A ce contrat est intervenu M.Coupal qui a accepté la charge de fondé de pouvoir telle que décrite à l'acte. Ce document de base porte la signature de Maurice C.Coupal, président de Pan American, celles de MM. Maranda et Sulla et du notaire instrumentant .

Bien que daté du 7 juin 1957, ce n'est qu'à une assemblée du 17 juin 1957 que les administrateurs de Pan American autorisaient le président Coupal à signer le contrat pour et au nom de la compagnie .

Le 31 décembre 1957, une nouvelle entente est intervenue entre la Réciproque, Maurice C.Coupal, président de Pan American et la dite compagnie Pan American, en vertu de laquelle les fonctions du fondé de pouvoir dureront vingt-cinq ans, à compter du 7 juin 1957, terme que M.Maurice C.Coupal accepte.

Il est de plus convenu que la tenue des livres de

l'association, la perception de tous les fonds à elle dûs, les déboursés, le paiement des pertes et toutes les dépenses chargeables à la dite association seront effectués par le fondé de pouvoir par l'entremise de Pan American dont Coupal était encore le président. L'association Réciproque consent à l'emploi de Pan American pour le terme de 25 ans. Il est ensuite convenu qu'advenant la mort de M. Coupal, durant ces 25 ans, Pan American continuera ses fonctions jusqu'à la nomination par elle d'un nouveau fondé de pouvoir, tel que prévu à l'acte du 7 juin 1957. Il est enfin convenu que si la Réciproque vend son entreprise pendant la susdite période de 25 ans, l'acquéreur devra respecter la présente convention. Cette entente a été autorisée et signée par la Réciproque et par Pan American .

C'est sur cette fondation fragile qu'a été édiflée la Réciproque. Dès avant l'émission du permis sa viabilité était douteuse. C'est pourquoi les intéressés devaient se montrer plus vigilants. Ainsi, aux termes du contrat de base un conflit d'intérêts devenait évident entre Coupal ou Pan American, d'une part, et la Réciproque, d'autre part; le fondé de pouvoir avait un intérêt vital à percevoir le plus de primes possibles, donc à assumer le plus de risques possibles, sans trop se préoccuper de leur qualité et du nombre de réclamations qui viendrait plus tard dévorer le fonds d'assurance de la Réciproque .

On verra maintenant comment les opérations conduites par M. Coupal jusqu'au 28 septembre 1959, et, ensuite par M. Jean-Paul Ménard, jusqu'à la fin, ont été une suite ininterrompue de déficits allant augmentant sans cesse jusqu'à dépasser le million de dollars au jour de la mise en faillite de la Réciproque, le 22 juillet 1960 .

1. (B) LES OPERATIONS

Il est admis dans tous les milieux concernés que le choix et l'analyse des risques (underwriting) et une tarification adéquate sont les deux pierres d'achoppement à

à toute réussite en matière d'assurance, surtout d'assurance-auto-mobile. En fait, ces deux opérations sont intimement liées ensemble et ont une influence décisive l'une sur l'autre. Plus le choix des risques est prudent et soigné moins les pertes sont probables, et, partant, plus la prime pourra être modérée. Si le risque est généralement mauvais, comme l'est celui du taxi, le taux de la prime ne saurait être fixé qu'après une étude sérieuse de "l'expérience" et une enquête approfondie sur les futurs assurés. Dans tous les cas, la prime doit être suffisamment élevée et être fixée à un taux proportionnel à la fréquence des réclamations. Ces principes doivent être encore plus fidèlement suivis quand il s'agit d'une Réciproque où chaque assuré est en même temps un assureur, où la suffisance de la prime constitue la seule protection des membres et du public, vu qu'il n'y a aucun capital liquide pouvant servir de fonds de roulement à même lequel le règlement des pertes pourrait être effectué au départ.

L'enquête a démontré que M. Coupal, personnellement, n'avait aucune expérience dans l'évaluation des risques. (page 50 -1-) Il ne semble pas, non plus, qu'il ait fait des efforts sérieux pour établir un underwriting soigné. Il affirme bien qu'il recevait un rapport confidentiel sur la plupart des assurés afin de connaître leurs responsabilités financières et le nombre d'accidents que chacun avait pu avoir auparavant; (pages 2 -3-); mais il ajoute immédiatement après, à la page 3 du même cahier "à l'exception nécessairement des polices maîtresses de LaSalle et de Vétérans qui étaient, comme toute assurance-groupe, on prend tout le monde, on n'a pas le choix lorsqu'on souscrit une assurance-groupe". Or, l'une des principales attributions du fondé de pouvoir, on l'a vu à la clause 3 du contrat de base, c'est le droit de choisir des risques désirables et de terminer l'assurance des risques nondésirables. Il est clair que M. Coupal ne s'est pas prévalu souvent de ses droits d'annuler l'assurance des mauvais risques. Comme pour s'en excuser, il prétend qu'il lui fallait l'assentiment du bureau des gouverneurs pour ces cancellations, ce qui n'est pas conforme à la clause 3 de l'acte de base. Ensuite il aurait eu l'autorisation des gouverneurs

de cancelier seul. (page 25 -2-) Mais il ne l'aurait pas fait dans le cas des membres de LaSalle Taxi parce que les officiers de cette association, MM. Ravary et Hébert, se tenaient responsables des primes. (page 25 -2-) .

Il y avait une autre raison pour se montrer tolérant à l'égard des futurs assurés. Cette raison était intimement liée à la fixation des taux de prime ou à la tarification .

Lors des pourparlers préliminaires entre MM. Coupal et Lafrance, ce dernier avait insisté sur le fait qu'il ne devait y avoir aucune réduction de prime en faveur des futurs assurés de la Réciproque. Dans les notes directives qu'il a envoyées à M. Coupal le 2 mai 1957, M. Lafrance disait ce qui suit: "Aucune réduction de prime ne sera accordée, même si la Réciproque réalise des profits pendant une période d'au moins deux ans". Dans son témoignage, aux pages 27, 42 et 45 -2-, M. Lafrance rapporte qu'il avait été question du taux des primes avec M. Coupal et que ce dernier lui avait fait la promesse que les primes ne seraient pas réduites. Interrogé sur ce point, M. Coupal déclare que la Réciproque assurait ses membres au même taux qu'ils payaient ailleurs. (pages 50, 54, 56 et 57 -1-). Cette affirmation ne correspond pas aux faits prouvés. M. Maranda, aux pages 2, 5, 7 et 9 de son témoignage, déclare qu'il était président de Metro-pole Radio Taxi. Il avait à son nom 92 taxis qu'il a assurés dans la Réciproque, dès le début des opérations en juin 1957, au taux de \$25.00 par mois chacun. M. Maranda affirme que c'est bien là le prix qu'il avait payé l'année d'avant, soit en 1956, à Newfoundland American. Il ajoute, cependant, que trois mois avant de s'assurer auprès de la Réciproque, la compagnie Newfoundland avait renouvelé ses assurances mais au taux majoré de \$27.00 par mois, au lieu de \$25.00. M. Maranda a annulé ses assurances afin de pouvoir s'assurer auprès de la Réciproque. Il est donc clair qu'il y a eu dans le cas des 92 taxis de M. Maranda une réduction de prime, contrairement aux prétentions de M. Coupal et aux instructions de M. Lafrance .

La même chose s'est produite dans le cas de LaSalle Taxi. M. Ravary, président de cette association, contredit lui

aussi M.Coupal quand il déclare à la commission que les taxis LaSalle étaient assurés par Wawanesa au taux de \$24.00 par mois. Une lettre de l'assurance avertissait l'association que l'assurance de ses membres ne pourrait être renouvelée au même taux. C'est alors qu'après avoir tenté de s'assurer ailleurs, les taxis LaSalle sont devenus membres de la Réciproque au taux uniforme de \$22.00 par mois. (Déposition de M.Ravary, pages 5, 6, 7, 8 et 9 de la séance de la matinée du 8 septembre 1960.) Cette réduction de prime consentie par la Réciproque à LaSalle Taxi est encore affirmée par M.Augustin Hébert, secrétaire, aux pages 71 et 72 des dépositions données à la même séance. LaSalle Taxi contrôlait alors, au moment de son entrée dans la Réciproque, 1250 taxis .

Une autre réduction de primes a été aussi consentie par le fondé de pouvoir de la Réciproque à Vétérans Taxi. Cette organisation était une compagnie à fonds social. Les membres payaient environ \$30.00 par mois pour l'assurance, et \$20.00 ou \$22.00 par mois pour le service et le droit d'être membres de l'organisation. Au mois de juin 1958, 375 membres de Vétérans Taxi étaient déjà assurés par la Réciproque. Un M.Berco- vitch, dont il sera question ci-après, a fait comprendre à un des administrateurs de Vétérans Taxi, M.Smith, que si l'association Vétérans ne devenait pas assurée de la Réciproque, ses 375 membres abandonneraient Vétérans Taxi pour s'affilier à une autre association en vue de faire des économies. Vétérans Taxi avait alors 760 membres. Ceux d'entre eux qui n'étaient pas assurés par la Réciproque l'étaient par Wawanesa ou par Newfoundland Ins . Après plusieurs entrevues avec M.Coupal, les administrateurs de Vétérans Taxi ont finalement décidé de devenir membres de la Réciproque, moyennant une prime uniforme de \$23.00 par mois. (Témoignage de M.Primeau, pages 3, 16 et 69, 6/9/60).

Contrairement à ce que dit le président Primeau, il appert du procès-verbal d'une assemblée de la Réciproque, le 30 juin 1958, que les membres de Vétérans Taxi sont devenus assurés de Taxi Owners pour une prime de \$22.00 par mois et non \$23.00. Ce qu'il y a de particulier ici, c'est que M.Coupal

avait envoyé une lettre à M.Primeau le menaçant de cancel-
ler la police groupe si tous les membres de Vétérans Taxi ne s'as-
suraient pas dans la Réciproque. (page 34,déposition de M.Primeau).

Il y a, en outre, le cas de M.Martin Bercovitch. En
1957, il était propriétaire d'une centaine de taxis affiliés
à diverses associations. Les propriétaires de taxis affiliés
à LaSalle Taxi ou à Vétérans Taxi payaient la prime mensuelle
des membres de ces deux associations. Les autres taxis de Ber-
covitch payaient, eux, \$28.00 par mois pour leur assurance à
la Réciproque. Pourquoi ce taux plus élevé charge à Bercovitch?
On ne le sait pas. Ce que l'on sait, cependant, c'est que le 19
mars 1958, à une assemblée des administrateurs de Pan American
Bercovitch se voyait accorder le privilège de 15% des profits an-
nuels nets de la compagnie, aussi longtemps que devait durer le
contrat de base du 7 juin 1957 (25 ans), avec un minimum de
\$2500.00 pour l'année 1958, et ce, tant que les taxis de M.
Bercovitch resteraient assurés et membres de la Réciproque.
En fait, M.Bercovitch a reçu et encaissé \$2500.00 en 1958.
En mars 1959, Pan American lui a versé un montant de \$800.00
qui lui a servi dans un voyage en Europe. Cette compensation
valait bien, sans doute, une prime en peu plus élevée que celle
des autres. (Déposition de M.Bercovitch, pages 21,24,40,41,42,
43,44 et 45, 2/9/60) .

Mais pourquoi cette politique de réduction de primes
aux associations ou groupes de taxis qui représentaient alors
au moins 40% à 50% des affaires de la Réciproque? Parce que M.
Coupal y voyait d'abord son intérêt personnel par l'accroisse-
ment du volume des primes. En second lieu, la réduction a été
consentie parce qu'elle faisait l'affaire des officiers des as-
sociations qui étaient devenus, grâce au flair de M.Coupal, ad-
ministrateurs, gouverneurs ou membres de l'exécutif de Pan Ame-
rican et de Taxi Owners, toutes deux contrôlées par M.Coupal.
Pan American avait été organisée par le fondé de pouvoir. C'est
lui qui détenait la grande majorité des actions du fonds so-
cial de cette compagnie, bien qu'il n'y ait investi aucun ar-
gent. (p.37 -1-) .

Environ quinze jours avant que le contrat de base de la Réciproque ne soit signé, soit exactement le 23 mai 1957, MM.Maranda et Sulla devenaient administrateurs de Pan American. A ce titre, MM.Maranda et Sulla apparaissent avoir reçu au cours de l'année 1958-59 respectivement \$6814.99 et \$2000.00. (Témoignage de Jean-Guy Faucher, c.a. page 32 31/9/60 p.m.) On sait, par ce qui a été dit plus haut, ce que M.Bercovitch a reçu, de son côté, de Pan American. En plus d'être administrateur de la compagnie de Coupal, derrière laquelle M.Coupal s'est camouflé pour exercer les fonctions de fondé de pouvoir, MM.Maranda, Sulla et Bercovitch étaient des gouverneurs de la Réciproque et des membres de son comité exécutif. La preuve a fait voir comment l'influence de ces messieurs était nulle auprès de M.Coupal qui menait tout à sa guise, et qui, sous prétexte de se faire aviser, avait fait en sorte de "nommer les directeurs qu'il désirait" . (Page 26 -1-) pour mépriser ensuite totalement leurs avis .

M.Adélaré Ravary, président de LaSalle Taxi est devenu président et gouverneur de la Réciproque. M. John Primeau, président de Vétérans Taxi a été nommé gouverneur de Taxi Owners dès après l'entrée de son groupe dans la Réciproque, le premier juillet 1958. Ces messieurs étaient confrontés sans cesse par leurs devoirs de gouverneurs de la Réciproque et ceux de président de leurs associations. L'intérêt de la Réciproque exigeait des taux de primes suffisamment élevés pour la protection de tous les assurés qui étaient en même temps des assureurs, et aussi, pour la protection du public. L'intérêt des associations, au contraire, c'était que la Réciproque ait des primes plus basses que celles des compagnies indépendantes afin de garder leurs membres et leur faire réaliser des économies .

Il est évident qu'au départ la Réciproque n'avait que peu de revenus. Sa situation se compliquait du fait que les primes annuelles des assurés étaient payées mensuellement. De plus, à même les premiers argents reçus elle a dû rembourser à son fondé de pouvoir le montant du dépôt de \$10,000.00 fait au Département des Assurances en vue d'obtenir le permis

nécessaire aux opérations. (Assemblées de la Réciproque 27 août 1957 et 10 avril 1958) .

A raison du fait que la Réciproque n'avait aucun capital roulant, que ses dépenses étaient élevées, les opérations ne pouvaient être que très difficiles. Aussi, l'année 1957 s'est-elle terminée par un déficit de \$28,394.96. Ce premier résultat d'opération, même s'il paraissait normal à M.Coupal (pages 9 et 10 -4-) et non alarmant à M. Lafrance (page 102-1-) aurait dû cependant être la sonnette d'alarme grâce à laquelle tous les administrateurs de la Réciproque et M.Lafrance auraient dû être mis en éveil et susciter une vigilance accrue .

Il est bon de retenir que la Réciproque n'avait pas de compte de banque au départ. C'est Pan American qui encaissait et déposait dans un compte de banque, à son nom, tous les argents des primes payées à Taxi Owners. (Coupal, page 44 -1-) . Lorsqu'il y avait des paiements de réclamations à faire c'est à même le compte de banque de Pan American que les règlements étaient effectués.

L'année 1958 a été marquée par plusieurs événements pas tous heureux, hélas, dans la vie de la Réciproque. Il y a eu d'abord l'entrée en scène d'une autre compagnie organisée par M.Coupal et sur laquelle M.Coupal a toujours eu la main haute: Argus Adjusters and Appraisers Limited. Pas plus que dans Pan American, Coupal n'avait versé de capital, ou à-peu-près pas, dans cette nouvelle organisation. (Pages 37 et 38-1-). C'est Argus qui se charge de l'ajustement des réclamations, c'est-à-dire les enquêtes relatives aux accidents, la vérification des indemnités réclamées, la négociation des règlements, l'envoi des dossiers aux avocats et la direction des contestations. Argus se charge aussi de l'établissement des réserves pour réclamations. C'est M.Jean-Paul Ménard qui, dès le début, devient le gérant d'Argus, dont il est le principal actionnaire après M.Coupal, leurs actions à tous les deux leur ayant été attribuées à titre de services rendus. (Coupal page 38 -1-) .

Argus reçoit ses revenus de deux sources; (a) de

Pan American qui lui verse de \$2.00 à \$5.00 pour chaque dossier de réclamation ouvert, sans autre travail, le tout varie suivant l'importance du dossier; (b) de la Réciproque qui lui paie \$20.00 pour chaque dossier où un certain travail est fait. (Coupal, pages 32 et 33 -1-). La fixation d'un honoraire déterminé par dossier, qu'il y ait du travail de fait ou non, semble assez curieuse. Ça ne répond à rien de logique, ni d'équitable.

Les deux autres faits saillants de l'année 1958 sont l'entrée de LaSalle Taxi et celle de Vétérans Taxi dans la Réciproque. Ces deux associations apportaient un volume d'affaires nouvelles considérable à la Réciproque .

LaSalle Taxi est un syndicat coopératif. Il avait en 1958 32 membres actionnaires et de très nombreux membres auxiliaires. Seuls les membres actionnaires avaient droit d'assister aux assemblées du syndicat et d'élire les administrateurs au nombre de sept. Seuls, aussi, ils avaient droit de partager les profits du syndicat. Les membres auxiliaires étaient des propriétaires de taxi qui versaient mensuellement une contribution leur assurant le service de l'association comme une sorte d'abonnement. Ils n'étaient pas convoqués aux assemblées, n'avaient rien à voir à l'administration du syndicat et ne participaient pas au partage des bénéfices.

Afin de devenir membres auxiliaires, les abonnés devaient signer un contrat de service avec LaSalle Taxi s'engageant entr'autres à payer des contributions mensuelles et autorisant LaSalle Taxi à fournir un service d'assurance collective à leur profit .

Il n'est peut-être pas inutile de reproduire ici la lumière qui a été faite sur l'administration du syndicat. Il a été démontré que l'association payait des sommes régulières à tous ses actionnaires sous forme de salaire. Au début ces sommes étaient de \$10.00 par semaine payées aux 32 membres actionnaires. Un peu plus tard, les actionnaires réunis en assemblée, ont décidé de s'attribuer à chacun \$100.00 par mois; et, l'année suivante, \$200.00 par mois. (M. Ravary, page 30, 8/9/60 a.m.) Il est évident que LaSalle Taxi était

devenu une entreprise rentable dont les officiers auraient eu grand tort d'oublier les intérêts .

Le 1er juillet 1958, Vétérans Taxi se joignait à la Réciproque. Vétérans Taxi est une compagnie à responsabilité limitée; ses cinq directeurs sont ses seuls actionnaires; ses membres ne sont que de simples abonnés en vertu d'un contrat de service. En juin 1957, des approches avaient été faites par la Réciproque en vue d'obtenir l'adhésion de Vétérans Taxi. Ses tentatives échouèrent, principalement parce que la Réciproque commençait ses opérations sans capital. (Primeau, page 7) 6/9/60 a.m.)

L'entrée de ses deux associations dans la Réciproque a eu pour effet immédiat de gonfler le volume des primes. Comme effet plus lointain ce fut l'augmentation des réclamations et aussi l'accroissement des frais de gestion. Au sujet de ses dépenses, il est édifiant de jeter un coup d'oeil sur l'état financier de Pan American, pour l'année écoulée du 1er juin 1958 au 31 mai 1959, produit sous le numéro 18, pour se rendre compte de la prodigalité du fondé de pouvoir. C'est ainsi qu'il y a là, pour une seule année, des frais de représentation d'au-delà de \$6000.00 et des frais de voyages pour une somme de \$4900.00. M.Coupal, sous serment, feint d'ignorer la cause d'une telle dépense de voyages. Il dit, à la page 78 -3- "probablement qu'un directeur a voyagé, je ne le sais pas". Voyant que son vérificateur, un peu plus tard, ne peut pas expliquer cet item, et, se rendant compte de l'équivoque de cette ignorance qui semble volontaire, M.Coupal viendra expliquer candidement "qu'il est allé au Japon" au cours de cette période .

Les dépenses de représentations ont consisté surtout en frais de réceptions ou de repas pris dans les grands hôtels ou les chics restaurants de Montréal. Les autres dépenses mentionnées à l'état financier sont à l'avenant: \$30,000.00 de salaire aux administrateurs, \$27,000.00 de frais d'ajustements, \$20,000.00 de timbres, papeterie, etc. Ces dépenses qui auraient peut-être leur justification si les affaires de la Ré-

éciproque avaient été florissantes devenaient scandaleuses dans les circonstances parce que la situation financière de la Réciproque allait rapidement vers le désastre. Rien de surprenant qu'au 31 décembre 1958 le déficit de l'année fut de \$98,409.55.

Devant une situation qui devient sérieuse, on commence à s'émouvoir. Le Surintendant des Assurances décide au début de janvier 1959 de faire faire une inspection des opérations de la Réciproque. Après plusieurs entrevues avec M. Coupal, dans une lettre au fondé de pouvoir en date du 11 mars 1959, il estime de son devoir d'exiger, avec effet rétroactif au premier janvier 1959, l'application des remèdes suivants: (a) la commission du fondé de pouvoir devra être réduite de 25% à 15% sur toutes les affaires nouvelles et renouvelées; (b) il met à la charge du fondé de pouvoir tous les frais de gestion, à l'exception des taxes sur les primes, les taxes d'affaires, les licences et permis, les frais de vérification, les honoraires des administrateurs jusqu'à concurrence de \$1000.00, les frais de voyages des administrateurs jusqu'à concurrence de \$500.00; (c) le fondé de pouvoir sera responsable de la perception des primes, y compris les primes dues et non perçues au premier janvier 1959; (d) la tarification sera majorée en moyenne d'au moins 10%; (e) pour compenser le fondé de pouvoir de la réduction de sa commission, il aura droit à 50% des profits réalisés par la Réciproque après qu'elle aura couvert son déficit du 31 décembre 1958 .

Ces recommandations ont été partiellement suivies. La réduction de la commission sur les affaires nouvelles a été mise en vigueur dès le début de l'année, celle relative aux assurances groupes de LaSalle Taxi et de Vétérans Taxi ne pouvait prendre effet qu'à leur renouvellement, soit en mai et juillet 1959 respectivement. Il y a eu aussi majoration dans les taux de primes, mais non pas d'une façon générale.

Malgré ces mesures de redressement, la situation financière de la Réciproque ne s'améliore pas; au contraire, elle continue à se détériorer. La période de janvier, février et mars

1959 a montré une perte additionnelle de \$26,000.00. (Lamarche, page 54, 26/8/60). Une des causes qui a ébranlé la structure déjà chancelante de la Réciproque fut l'insuffisance des réserves pour réclamations au 31 décembre 1958. Ces réserves avaient été sous-estimées au rapport financier de la période. D'après le rapport des comptables agréés Courtois, Frédette et Cie, pièce No 9, il appert que la déficience totale de la réserve au 31 décembre 1958 était de \$255,704.05. (Charette, page 37, 23/8/60).

Selon M. Jean-Paul Ménard, chargé d'établir ces réserves, il appert que M. Coupal lui donnait fréquemment des instructions formelles à ce propos. Il lui demandait de changer les réserves en les diminuant le plus possible; de la sorte, les déficits d'opérations étaient moins considérables. (Témoignage de Ménard, pages 69, 71, 73 et 74, 30/8/60 - témoignage de Gendron, pages 74 et 75, 30/8/60).

M. Coupal a nié les avancées de M. Ménard en prétendant que c'est lui, Ménard, qui prenait plaisir à réouvrir les dossiers pour y changer le chiffre des réserves après que le comptable agréé eut fait son travail de vérification. (Coupal, pages 60, 61, 7/9/60).

Quoiqu'il en soit, le fait demeure que les réserves de la Réciproque étaient largement inadéquates. A cause de cela la véritable situation financière de Taxi Owners n'apparaissait pas à ses états financiers. Le comptable François Lamarche faisait des rapports mensuels au Surintendant des Assurances. On y voit que le déficit augmentait constamment. De \$116,462.50 qu'il était au 31 décembre 1958, le solde débiteur était de \$334,413.13 au 30 juin 1959. Il était devenu évident à M. Lamarche, comptable de toutes les compagnies de Coupal, que la situation financière se détériorait irrémédiablement. Il pressentait le désastre et il se cherchait un autre emploi depuis le printemps de 1959.

Au mois de septembre, le 28 exactement, il s'est produit un événement d'importance, le renvoi de M. Coupal. Quelques

Jours auparavant, entre le 21 et le 25 septembre 1959, les crédits au compte de la Réciproque étaient à la baisse. Le gérant de la banque avait averti le comptable Lamarche qu'il ne voulait pas voir le compte à découvert. Vu que les réclamations entraient régulièrement, M.Lamarche, comme il le faisait, du reste, très fréquemment, a fait un transfert de \$50,000.00 du compte de Pan American au crédit de la Réciproque. Le 28 septembre, une résolution du bureau des gouverneurs de Taxi Owners était signifiée à M.Coupal, par le ministère d'un huissier. Elle avisait le fondé de pouvoir qu'il était démis de ses fonctions comme tel immédiatement. Elle le sommait, en outre, de remettre au président de la Réciproque, M.Ravary, tous les livres, registres, documents et tous autres objets devant être la propriété de Taxi Owners. Cette résolution portait la signature personnelle des douze gouverneurs de la Réciproque. (Pièce No 17) La signification de la résolution était accompagnée d'un avis à M.Coupal de cesser d'agir sur le champ à titre de fondé de pouvoir. L'assemblée des gouverneurs avait lieu au No 100 de la rue Notre-Dame est, à 10 heures de la matinée, au bureau de M.Lafrance, Surintendant des Assurances .

Le même jour, entre 2 et 3 heures de l'après-midi, l'avis de congé immédiat donné à M.Coupal était signifié à la Banque Canadienne Nationale, succursale 1001 ouest, de la rue Ste-Catherine. C'est l'assistant-gérant qui a reçu la signification de l'avis. (Pièce No 49). La banque était avisée, non-seulement que Coupal était démis de ses fonctions, mais que dorénavant tous les chèques et autres effets négociables de la Réciproque devaient porter la signature de M.Jean-Paul Ménard, nouveau fondé de pouvoir. De fait, l'assemblée des gouverneurs, ouverte le matin, s'était continuée à l'hôtel Queen's dans l'après-midi. C'est là que M.Jean-Paul Ménard avait été choisi comme gérant de la Réciproque par les gouverneurs, en présence et avec l'approbation de M.Lafrance .

Le lendemain matin, 29 septembre 1959, M.Coupal a voulu faire signer un chèque de \$50,000.00 à M.Lamarche pour sortir du

compte de la Réciproque le même montant que le comptable Lamar-
che y avait transféré quelques jours auparavant. M.Lamarche, sa-
chant que le compte de banque avait été "gelé" la veille, refu-
sa carrément de signer le chèque et remit sa démission de comp-
table "parce que la mesure renverse". (Page 62, Lamarche, 26/8/60).
Voyant cela, Coupal se rendit à la banque vers les 9.15 heures
du matin et y rencontra les deux assistants-gérants, MM. Lucien
Riberdy et Paul Emile Durocher. Le gérant, M. Maurice Gervais,
était à son bureau. M.Coupal fit préparer par l'un des assis-
tants-gérants un chèque de \$50,000.00 tiré sur le compte de Pan
American Re: Taxi Owners et signé par Maurice C.Coupal et J.O.
Roby. Le chèque, pièce No 21, est fait à l'ordre de Pan American
et a été déposé au crédit de cette dernière compagnie. Bien que
cette opération bancaire fut faite entièrement le 29 septembre
1959, le chèque a été daté du 28 septembre, a été marqué payé
par la banque le 28 septembre et débité aux livres en date du
28 septembre. La commission a vu et entendu le gérant de cette
succursale et ses deux assistants. Leur façon d'expliquer, avec
beaucoup d'hésitation et de réticence, la visite matinale de
M.Coupal, la facture du chèque et la fausseté des dates qu'il
comporte, a été loin d'être édifiante. C'est une singulière
façon d'accommoder un client .

La commission n'a pas à se prononcer et ne se pro-
nonce pas sur la valeur légale des procédés qui ont entouré
ce chèque. Elle a tenu à rapporter la substance des faits é-
tablis devant elle pour faire voir dans quelle atmosphère de
tension se débattaient les affaires de la Réciproque .

La mise à pied de Coupal avait été décidée et provo-
quée par M.Lafrance. Sa décision était communiquée par une let-
tre du même jour adressée au président de la Réciproque. Tous
les gouverneurs entendus sur ce point ont laissé clairement en-
tendre qu'ils n'avaient pas le choix; ou bien congédier Coupal,
ou bien voir leur permis annulé. Plusieurs d'entr'eux ont aussi
déclaré qu'en choisissant M.Jean-Paul Ménard, neveu de M.Lafran-
ce, ils espéraient que le Surintendant leur serait plus secou-
rable. Comme question de fait, M.Lafrance a admis avoir été

interrogé par les gouverneurs au sujet de M.Ménard et qu'il aurait répondu qu'il croyait bien que M.Ménard ferait l'affaire.

L'engagement de M.Ménard n'a pas été fait aux conditions de l'emploi de M.Coupal. M.Ménard était engagé à salaire. La Réciproque devait payer elle-même ses frais de gestion et ses frais d'ajustements, sauf pour les cas éloignés. Elle devait réviser sa tarification non-seulement pour la rendre adéquate à l'expérience technique, mais elle devrait comprendre un supplément pour combler le déficit .

Avec ces directives nouvelles du Surintendant et la mise à sec du compte de la Réciproque, cette dernière se voyait contrainte de recommencer ses opérations à zéro, sauf pour les primes qui continuaient à rentrer. L'enquête n'a guère révélé de changements substantiels dans l'émission des polices, ni dans l'acceptation des risques. Les mêmes méthodes d'ajustement et d'enquête sur les frais de réparations ont continué. Le nombre des causes contestées ne fait qu'augmenter si bien que l'étude des conseillers juridiques de Vétérans Taxi avait reçu dans la période des deux années qui ont précédé la faillite, 738 causes, en outre de celles confiées à deux autres études d'avocats .

Les réclamations devinrent particulièrement nombreuses durant le mois de décembre 1959 et les trois premiers mois de 1960. M.Ménard s'est vu dans l'obligation de préparer et de signer de très nombreux chèques pour payer les jugements rendus ou compléter des règlements acceptés, sans pouvoir les délivrer faute de fonds à la banque. Il a admis, dans son témoignage, qu'il a pu détenir des chèques pour des sommes variant de \$50,000.00 à \$100,000.00 . Il ne remettait des chèques que dans les affaires où la pression devenait particulièrement forte, dans les dossiers où il s'agissait d'indemniser les assurés eux-mêmes, ou encore, lorsque les assurés étaient sur le point d'être saisis. Cette discrimination dans les paiements permettait de camoufler la véritable situation de la Réciproque aux assurés .

Les choses ont continué à empirer sans qu'une seule

mesure draconienne de redressement ne soit tentée pour éviter le pire. Le volume considérable des réclamations des premiers mois de l'année 1960 rendit les opérations difficiles. Le déficit accumulé au 31 décembre 1959 était de \$582,672.94. Le 26 mars 1960, en dépit des changements apportés par M.Ménard, ce dernier, dans une lettre à Excel Entreprises Ltée, déclarait que la perte de la Réciproque avait légèrement augmentée. Au moment de la mise en faillite, le 22 juillet 1960, selon le représentant du syndic, M.Jean-Guy Faucher, le déficit était approximativement de \$1,000,000.00. (Page 6, Faucher, 8/9/60).

CAUSES DE LA FAILLITE DE TAXI OWNERS.

Telle est l'histoire forcément condensée de la première Réciproque dans notre province. Elle a vécu à peine trois ans avant de connaître une fin dramatique. On ne peut assurément pas dire qu'elle est morte d'inanition. Si l'on s'en remet à ses rapports financiers annuels au Surintendant des Assurances, pièces 6, 7 et 8, elle a écrit en 1957, alors que son premier exercice n'a duré qu'environ sept mois, plus de \$196,000.00 de primes, en 1958, près de \$675,000.00 et, en 1959, \$1,157,424.00. De ces montants, la Réciproque a perçu chaque année, en chiffres ronds, \$75,000.00 en 1957, \$492,000.00 en 1958 et plus d'un million en 1959. Ses frais d'administration, les pertes encourues, les réserves pour les réclamations et les frais de réassurance et d'ajustement ont dépassé considérablement chaque année les revenus de la Réciproque. C'est à une faillite retentissante qu'a abouti cette entreprise nouvelle dont l'existence n'a jamais cessé d'inquiéter les esprits clairvoyants.

Bien que la présente commission n'ait pas pour mission de rechercher les causes de cet échec, il n'est peut-être pas inutile d'en signaler quelques-unes, même si ce ne devait être que pour mettre en garde ceux qui, à l'avenir, voudraient recourir à ce système d'assurance.

L'une des causes profondes de cet insuccès, peut-être la plus importante, fut l'absence de tout capital-liquide au dé-

but des opérations. Une réciproque ne devrait pas être mise en oeuvre si elle ne peut compter sur une mise de fonds payée par chacun de ses membres au moment de son adhésion. Un tel capital est absolument nécessaire à la Réciproque pour lui permettre de faire face à ses premières responsabilités. C'est là l'opinion de M. James Matson, gérant de Royal Globe Insurance Group et président de All Canada Insurance Federation. Ce monsieur fut appelé à témoigner devant cette commission et son exposé a été clair, précis et des plus objectifs. M. Matson s'appuie sur Best's "Insurance Report" de 1959, une publication américaine jouissant d'une grande autorité. A la page 579 b on lit ce qui suit: "Reciprocal Exchanges are not incorporated. "Having no subscribed capital stock, or reserves standing in a "corporate name, an Exchange establishes the necessary reserves by requiring that each subscriber make an advance deposit, "or accumulate a reserve found out of savings" .

La Réciproque avait bien dans sa constitution une clause prévoyant la cotisation spéciale de la double prime, mais personne n'a eu le courage de l'imposer en tout ou en partie. Une telle cotisation en temps opportun aurait pu sauver la Réciproque du naufrage. On verra ci-après comment le fondé de pouvoir, Coupal, son successeur Ménard, et le Surintendant des Assurances, envisageaient cette cotisation spéciale de la double prime .

Une deuxième cause de la déconfiture, c'est le conflit d'intérêts qui a sans cesse dominé toute l'administration de la Réciproque. Si ce système d'assurance doit être mis en opération dans notre province, la loi devrait protéger davantage le fondé de pouvoir. Il ne devrait pas lui être permis de se dévouer à d'autres intérêts qu'à ceux de la Réciproque. Il ne devrait pas surtout pouvoir se substituer une autre personne, société ou corporation dans l'exercice de ses fonctions personnelles .

Une troisième cause de la ruine ce fut une mauvaise distribution des dépenses dans l'acte de base. Ces dépenses

devraient être partagées d'une façon très précise entre le fondé de pouvoir et l'association. Il devrait même être prévu à leur limitation pour éviter des abus .

Il y a d'autres causes de l'échec de la Réciproque. Elles se rattachent celles-là plus aux opérations qu'à l'organisation même de Taxi Owners. Dans sa déposition, (pages 32 et suivantes -3-), M.Coupal mentionne particulièrement quatre causes de la faillite; 1o-une tarification trop basse pour les individus et les associations LaSalle et Vétérans; 2o-l'insuffisance des réserves; 3o-la réassurance trop coûteuse; et, enfin, 4o-le refus des associations LaSalle et Vétérans de payer leur part du déficit .

Sans doute, M.Coupal s'est rendu compte assez tôt que les affaires n'allaient pas bien. Il aurait dû bien avant l'été de 1959, corriger cette situation parce qu'il était en son pouvoir de le faire en tout temps. Aux causes du désastre qu'il a mentionnées, M.Coupal aurait pu en ajouter une autre qui a eu une influence décisive sur le sort de la Réciproque: sa mauvaise administration. Bien que M.Coupal ait soutenu, avec véhémence parfois, que l'administration de la Réciproque ne pouvait être comparée à celle de Bélair, il n'a pas complètement raison sur ce point. Il est évident que les deux entreprises ne sont pas identiques, la Réciproque est une simple association coopérative, tandis que Bélair est une compagnie à fond social. L'une était sans capital liquide, l'autre avait un fond souscrit de \$500,000.00. Il n'en est pas moins vrai cependant que Bélair et la Réciproque faisaient toutes deux l'assurance de taxis. Elles avaient donc forcément à administrer un commerce d'assurance-automobile ayant des risques de qualité équivalente. Là où il y a une différence marquée, c'est dans les dépenses d'administration des deux entreprises. (Voir les états financiers de Bélair, pièces 32, 33 et 34).

L'administration de la Réciproque par M.Coupal a été trop coûteuse eu égard à ses disponibilités. Toutes les dépenses portent le signe de l'exagération. Cela tient surtout à la mentalité et au caractère de M.Coupal qui semble tout voir dans la perspective des "grandeurs" . Taxi Owners, Pan American, Argus,

c'était ses choses; sa commission de 25% sur les primes lui apportait beaucoup d'argent. Les dépenses ont augmenté en proportion. M.Coupal n'a pas su régler la vie de la Réciproque à la mesure de ses possibilités. M.Coupal dit qu'il se disposait à appliquer remède à la situation quand il a été démis de ses fonctions. C'est dommage qu'il ait attendu si tard pour sauver l'entreprise qui, le 28 septembre 1959, était déjà lancée sur le chemin de la ruine .

M.Ménard était un incompetent. Il n'avait ni l'expérience, ni la préparation voulue pour diriger la Réciproque déjà fortement compromise. Malgré certaines réformes de modalités, il ne s'est pas attaqué au fond du problème, la cotisation spéciale des membres. Il a préféré augmenter légèrement les taux alors que les pertes et les réclamations montaient désespérément. En fait, la cotisation spéciale de la double prime, M.Coupal n'avait jamais jugé à propos d'y recourir, sauf aux associations LaSalle et Vétérans- ce qui aurait été une discrimination à légalité douteuse- et M.Ménard y était fermement opposé. (Ménard pages 67 et 71 -30/8/60) .

Un autre facteur de la déconfiture, ce fut l'inaction pratique et la mauvaise volonté des gouverneurs, membres de l'exécutif et du sous-comité de la Réciproque. Ces personnes, dont la plupart étaient sous la domination de Coupal, étaient trop intéressées à conserver des primes à taux bas pour le bénéfice des membres d'associations dont elles étaient officiers ou administrateurs. Elles étaient de plus intéressées dans les autres compagnies de Coupal, Pan American qui encaissait les commissions et Argus qui voyait aux ajustements. La preuve du mauvais vouloir des présidents de LaSalle et Vétérans c'est que lorsque M.Ménard a voulu augmenter les primes de leurs membres à \$28.00 par mois, quand M.Lafrance suggérait \$32.00, LaSalle a annulé sa police et Vétérans a refusé de renouveler la sienne. Cependant, le "loss ratio" de LaSalle était alors de 150% et celui de Vétérans de 160%. (Ménard, page 59, 30/8/60). Il est clair que les dirigeants des associations de taxis qui avaient abusé de la Réciproque pendant plus de deux ans ont été une des causes certaines de sa déconfiture. C'est un autre indice que leur con-

flit d'intérêts n'a pas servi la Réciproque, mais plutôt leurs affaires personnelles .

A propos du conflit d'intérêts qui vient d'être signalé, ce ne fut pas un acte isolé. Il y a eu de nombreux autres exemples de situations où la Réciproque a été coincée entre des intérêts opposés. C'est ainsi que le fondé de pouvoir, lorsqu'il avait à vendre de nouvelles polices, était logiquement plus intéressé par la commission de 25% sur les primes que par la qualité des risques. La Réciproque, elle, ^{qui} payait les réclamations, aurait dû être plus soucieuse du choix des assurés, si elle avait pu les choisir elle-même, que du volume des primes. De même, M. Coupal qui recevait les commissions, n'avait pas le même intérêt dans les frais d'ajustement. Argus était sa chose. Elle était payée comme ajusteur par la Réciproque que le fondé de pouvoir avait pour mission de protéger. A qui fera-t-on croire que M. Coupal, créancier et débiteur à la fois, n'avait pas à trancher souvent des situations délicates et que toujours son intérêt personnel a cédé devant celui de la Réciproque. C'est encore un conflit d'intérêts qui s'est présenté le 29 septembre 1959 lorsque M. Coupal a retiré, avec la complaisance des officiers de la Banque, la somme de \$50,000.00 qui était au crédit de Taxi Owners pour payer les réclamations de ses assurés. M. Coupal avait le devoir de ne pas priver la Réciproque de cet argent. Au lieu de la protéger le fondé de pouvoir verse cet argent au crédit de Trans-Atlantic, une autre compagnie à lui. Il est évident là que l'intérêt personnel de Coupal passe avant tout .

On peut dire la même chose du chèque de \$17,000.00 enlevé du crédit de Taxi Owners dans le même temps pour être versé au compte de Trans-Canada, autre création et propriété de Coupal. Si l'on croit que Coupal a confié ces argents à des fidéi-commis, en attendant le règlement d'une difficulté, pour ensuite les faire servir aux affaires de la Réciproque, on se trompe grandement. On n'a qu'à lire le procès-verbal de l'assemblée de Pan American, en date du 1er octobre 1959, pour se rendre compte que les argents ont servi à payer les dettes de Pan Ame-

rican. Chose étonnante, parmi les directeurs qui ont approuvé un tel procédé, il y a René Maranda, l'un des deux signataires de l'acte du 7 juin 1957. Encore une fois la sacrifiée ce fut la Réciproque .

Il y a encore conflit d'intérêts entre Coupal, Pan American et Taxi Owners quand il s'agit de savoir lequel des trois était créancier ou débiteur d'un solde de primes ou de commissions le 28 septembre 1959. Apparemment, c'est Coupal qui décide. C'est aussi lui qui confie à la faillite une réclamation d'au-delà de \$40,000.00 d'Argus contre Taxi Owners.

Si M.Coupal n'a pas vu dans tout cela des conflits d'intérêts, il est extraordinaire qu'il ait pu servir plusieurs maîtres à la fois, tout en prétendant les avoir tous servis honnêtement .

Il est de sens commun que de tels conflits d'intérêts ne doivent pas être tolérés. En congédiant Coupal le 28 septembre 1959 et en le remplaçant par M.Ménard à salaire plutôt qu'à commission, M.Lafrance a reconnu qu'il faisait disparaître un conflit d'intérêts. (Pages 47,49 -3-) . Le Surintendant reconnaît qu'il y avait déjà eu intervention de sa part dans le passé pour faire cesser de tels conflits d'intérêts. (Page 50 -3-) .

2. LES ACTES DU SURINTENDANT DES ASSURANCES RELATIVEMENT A LA RECIPROQUE.

Le deuxième but de la présente commission d'enquête était d'examiner tous les faits relatifs à l'émission et au renouvellement du permis, ainsi que tous les actes du surintendant des assurances, de ses inspecteurs, vérificateurs et autres employés relativement à cette association .

La loi des assurances de Québec (chap.299 S.R.Q.1941), on l'a déjà vu, ne parle à-peu-près pas des réciproques. Elle mentionne à peine le mot "réciproque" à l'art.131 lorsqu'elle dit que les sections XII, XIII et XIV de la présente loi pour l'obtention du permis et l'enregistrement et les sections XXV et XXX relatives à l'inspection et à la liquidation, s'appliquent

..... à ceux qui souscrivent des contrats d'assurance réciproque. L'art.94 énonce qu'avant l'émission primitive du permis ou le renouvellement, chaque compagnie ou société requérant un permis doit faire un dépôt entre les mains du trésorier de la province. Comme aucun dépôt spécifique n'est déterminé dans le cas d'une réciproque, le montant du dépôt doit être fixé par le lieutenant-gouverneur en conseil sur la recommandation du surintendant des assurances. (art.94 (j) .

Le 15 juillet 1957, le conseiller juridique, Guy Letarte, faisait un rapport au Ministre des finances de la province, dans lequel il disait que Taxi Owners s'était conformé à toutes les dispositions de la Loi des assurances relatives au permis et à l'enregistrement, etc. et comme le contrat d'assurance réciproque prévoyait que les parties au contrat pouvaient être cotisées pour un montant additionnel n'excédant pas le double du dépôt de prime initial, il soumettait que le Ministre des finances pouvait recommander au Lieutenant-gouverneur en conseil de fixer à \$10,000.00 le dépôt de cette association .

Ce rapport a été approuvé par M.Lafrance. Le 12 août 1957, par l'arrêté en conseil No 766, le dépôt était fixé à \$10,000.00. Le 17 août suivant, un avis publié dans la gazette officielle informait le public que la Réciproque était enregistrée sous le numéro 594 et qu'elle avait obtenu le permis No 460 l'autorisant, à compter du 1er juin 1957, à effectuer dans la province des contrats d'assurance accident et automobile .

Le dossier de M.Lafrance, produit comme pièce No 40, fait voir que dès le 11 juillet 1957 M.Coupal avait transmis au trésorier de la province deux demandes de permis et d'enregistrement, l'une pour le terme finissant le 30 juin 1957 et l'autre pour le terme finissant le 30 juin 1958. Avec ces deux demandes, M.Coupal envoyait deux obligations de la Cité de Montréal de \$5000.00 chacune. C'est dans ces conditions que le premier permis fut émis à la Réciproque. Il a été renouvelé le 28 juin 1958 sous le No 1343 pour l'année finissant le 30 juin 1959 .

Enfin, au début de son témoignage, à la page 97 -1-

M.Lafrance a produit comme pièce No 43 le permis pour l'année 1959-60 . Il porte le numéro 1837. Il y a attaché à ce permis une note en date du 14 mai 1959 mentionnant que le permis devait être détenu au bureau selon les instructions de M.Lafrance .

Il faut noter ici que le but du dépôt n'est pas de garantir les dettes de la Réciproque. Il sert à protéger un ou des assurés dont les réclamations contestées ou non ne sont pas payées dans un délai déterminé ou après un jugement rendu .

En vertu de l'article 108, avant l'émission d'un permis ou le renouvellement d'un permis en faveur d'une compagnie ou société, elle doit avoir satisfait aux exigences de la loi et l'exposé de ses affaires doit indiquer qu'elle est en état de faire honneur à ses obligations. L'art.111, parag.2 dispose que la suspension ou le non renouvellement d'un permis opère la suspension ou l'annulation de l'enregistrement selon le cas. Enfin, par l'art.280 de la loi, un officier du trésor est nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil pour assurer la bonne administration des affaires d'assurance dans la province. Cet officier se nomme le "surintendant des assurances". Tout officier ou employé attaché à la mise à exécution de la loi des assurances sont des employés du département du trésor et sont sous le contrôle du surintendant des assurances .

Le Surintendant des assurances est M.Georges Lafrance qui remplit ces fonctions depuis le 15 ou le 17 mars 1937. C'est lui qui a reçu, au début de 1957, la visite de M.Coupal avec qui il s'est entretenu de ses projets d'assurance. Appelé à déclarer à la présente commission ce qu'il savait ou avait entendu au sujet de Taxi Owners, M.Lafrance s'est prêté de bonne grâce et a fourni toutes les explications qu'il a cru utiles au travail de la commission. Il a commencé par dire que lorsque cette réciproque s'est formée, il avait certaines appréhensions parce qu'il n'avait pas d'expérience dans la province de la formation de sociétés de ce genre. Il a ajouté que c'est avec crainte qu'il était disposé à recommander l'enregistrement de la Réciproque.

C'est lui qui avait demandé et exigé la clause de cotisation dans l'intérêt des assureurs et dans l'intérêt du public. Le dépôt fut fixé à \$10,000.00 ce qui est une somme nominale, et le permis fut émis. Sans être alarmé par le déficit de \$27,000.00 à la fin de 1957, il a avisé M. Coupal de faire attention et de lui déposer aussitôt que possible des rapports mensuels sur la marche des affaires. Il a constaté que de mois en mois les pertes augmentaient et l'état financier au 31 décembre 1958 révélait un déficit d'environ \$125,000.00. Il a trouvé alors la situation alarmante. Il a rencontré M. Coupal et, avec lui, a pris des mesures pour combler le déficit. C'était en mars 1959. En dépit des mesures de redressement qu'il avait recommandées et qu'il espérait suffisantes, il s'est rendu compte que les pertes allaient toujours en augmentant. L'état du 30 avril lui a démontré que probablement les réserves au 31 décembre 1958 étaient insuffisantes. Si tel était le cas, l'état financier de 1959 serait atteint. Après avoir vu M. Coupal vers le mois de juin ou juillet, il fut décidé qu'une vérification complète serait faite des livres. Il aurait eu un entretien vers la fin de septembre avec MM. Courtois et Charette et il s'est rendu compte que la situation était beaucoup plus sérieuse qu'il ne l'avait soupçonnée en mars, les réserves étaient à court de \$225,000.00 à \$250,000.00 .

Pendant que le travail de Courtois et Frédette se faisait, il avait fait étudier par des inspecteurs le coût d'administration d'une compagnie dont les opérations ressemblaient à celles de la Réciproque. C'était la compagnie Bélair Insurance. Cette étude a démontré que les ^{faits} opérations de Bélair étaient beaucoup moins élevées. Bien que les opérations de Bélair n'étaient pas identiques à celles de Taxi Owners, il pouvait se servir de cette comparaison pour réorganiser la Réciproque. Coupal n'était pas intéressé à administrer la Réciproque comme Bélair administrait sa compagnie. D'une part, les affaires de la Réciproque étaient compromises, et, d'autre part, un fondé de pouvoir qui semblait ne pas vouloir changer le mode d'administrer. Il a décidé d'intervenir auprès des gouverneurs et de demander le renvoi de

Coupal exigeant que la Réciproque s'administre elle-même et qu'elle règle ses réclamations. Il affirme, ensuite que, vu que c'est son neveu qui a été choisi pour administrer la Réciproque, lorsqu'on lui a demandé une recommandation, il a déclaré clairement aux gouverneurs qu'à son avis leur meilleur homme qu'il connaissait à la Réciproque était M.Ménard puisque c'était lui qui était préposé aux réclamations. Il ajoute qu'il a pris soin de les avertir que s'ils décidaient de prendre M.Ménard, son attitude envers la Réciproque ne serait en aucune manière modifiée. M.Ménard a été choisi. M.Lafrance a cessé de demander des rapports mensuels parce que la Réciproque traversait une période de réorganisation et qu'il ne restait que trois mois avant la fin de l'année. Il avait demandé à M.Ménard et aux gouverneurs de voir à ce que la situation ne s'aggrave pas. Vers la fin de novembre ou au début de décembre, LaSalle Taxi a décidé de liquider volontairement ses affaires. MM. Ravary et Hébert durent cesser de gouverner la Réciproque vu qu'ils n'étaient plus membres. Ce n'est que par le rapport de 1959, reçu en avril 1960, qu'il s'est rendu compte que la situation ne s'était pas améliorée. En fin de juin ou au début de juillet, il a reçu un dernier téléphone de M.Coupal lui disant qu'il avait l'intention de mettre la Réciproque en faillite. Apprenant que LaSalle Taxi et Vétérans Taxi retournaient à Wawanesa pour leurs assurances, M.Lafrance ne voyait plus aucun espoir d'éviter la faillite puisque sans les deux associations, la Réciproque n'était plus viable et il a dit à M.Coupal que c'était aussi bien que ce soit lui qui la mette en faillite qu'un autre. Il n'y avait pas d'autre solution que la liquidation ou la mise en faillite .

Après cet exposé du rôle qu'il avait joué dans cette affaire, M.Lafrance a été interrogé sur certains points de son témoignage. C'est ainsi qu'il n'a appris que vers le 25 août 1959 que l'engagement du fondé de pouvoir avait été fait pour une période de 25 ans, et ce, le 31 décembre 1957.

Lorsqu'il a suggéré à M.Coupal d'adopter la formule réciproque comme plan d'assurance, M.Lafrance a recommandé la primo double. Il tenait à cette clause qu'il considérait abso-

lument essentielle parce qu'elle était la garantie principale tant pour les assurés que pour les victimes d'accidents. Il n'y avait pas de capital, pas de fonds de réserve, il fallait une protection pour le public. (Lafrance, p.20 -2-). La double prime était aussi nécessaire dans le contrat d'assurance réciproque que le dépôt fait par les compagnies d'assurance à fonds social. A l'origine, M.Coupal a représenté qu'il y avait un certain nombre de taxis qui devenaient membres de la Réciproque, et M.Lafrance a cru que ce nombre qu'il n'indique pas était suffisant. Au moment du permis, M.Lafrance ne savait pas cependant combien de personnes avaient signé le contrat de base (p.25 -2-) qui ne comportait à sa face même que l'engagement de deux personnes. Ce contrat, M.Lafrance l'avait en sa possession. Il a eu la représentation verbale de M.Coupal que les assurés paieraient la même prime qu'ils payaient aux autres assureurs. Il considérait la suffisance de la prime comme absolument importante (page 27 -2-). Il n'a pas été au courant de ^{la} quotité de la prime parce qu'il n'a aucun contrôle sur la tarification. "Il n'y a aucune disposition de la loi qui n'autorise à intervenir dans la tarification" dit-il. Il croyait, et il l'avait recommandé dans ses notes directives du 25 avril 1957, qu'il n'y aurait aucune réduction de primes. Il n'est pas entré dans "les détails" de savoir si les autres compagnies étaient sur le point d'augmenter leurs primes. Il ne s'est pas enquis non plus de la base du calcul de M.Coupal pour fixer ses primes. Il croit cependant qu'une compagnie qui commencerait en affaires avec une prime trop basse constituerait un danger pour le public (p.29, -2-) et que lorsqu'une organisation constitue un danger pour le public il ne doit pas y avoir de permis. (page 32 -2-) La cotisation additionnelle à laquelle M.Lafrance attachait tant d'importance, et avec raison, lors de l'émission du premier permis, il a cru qu'elle ne pouvait être appliquée avec profit qu'"au moment de la faillite" (page 53 -2- et page 30 -3-) . Il ne l'aurait mise en oeuvre avant cela parce que son application aurait signifié la liquidation de la Réciproque. (pages 57 et 73 -2-) Il valait autant la liquider ou la mettre

en faillite que d'imposer cette cotisation. Le remède donc que M.Lafrance avait prévu pour garantir les assurés était un remède qui déterminait la faillite, s'il était appliqué. A ce raisonnement, M.Lafrance répond: "En théorie, non, évidemment, mais au point de vue pratique, oui". (Page 57 -2-) .

Cependant, le premier permis n'aurait jamais été émis sans cette clause de cotisation spéciale. (page 37 -3-) M.Lafrance n'a jamais fait de rapport particulier au ministre des finances, autre que le rapport général annuel, sauf un rapport verbal au sujet de Taxi Owners au début de 1959. En 1960, le ministre n'était certainement pas au courant des affaires de la Réciproque. (page 65 -2-) M.Lafrance ne se souvient pas que M.Charette l'ait mis au courant de l'incompétence de M.Ménard au sujet de l'insuffisance des réserves avant l'assemblée du 28 septembre 1959. (page 41 -3-) Il se rappelle cependant que M.Ménard l'avait vu en juin ou juillet 1959 au sujet de ces réserves inadéquates et qu'il lui avait dit avoir cédé aux pressions de M.Coupal en vue de réduire les réserves. Malgré cela, M.Lafrance a suggéré le nom de M.Ménard comme étant l'homme le plus compétent, dans les circonstances, pour remplacer M.Coupal. (pages 42 et 43 -3-) Peu après, il se demande si un homme véritablement compétent aurait accepté de prendre l'administration d'un organisme qui a un déficit de \$334,000.00 .

Tel est le résumé de la version de M.Lafrance. A cause de son statut officiel de Surintendant des assurances, son témoignage a été l'un des plus importants entendus au cours de l'enquête. Le dernier jour des audiences, le 8 septembre 1960, M. Lafrance a tenu à répéter son interprétation des mots "bonne administration" de l'art.280 de la loi des assurances. Il attire l'attention de la commission sur les articles 154 et 160 de la loi. Quant au reste, la loi est absolument muette. Il commente aussi l'art. 250 qui prévoit son rapport au ministre des finances quand une compagnie n'a pas les ressources nécessaires pour rencontrer ses obligations. Il est alors trop tard, dit-il, parce que le permis doit être suspendu. Il répète qu'il n'a pas de juridiction en matière de tarification et explique pourquoi il n'a pas enquêté

à ce propos. S'il doit s'immiscer dans l'administration pratique des compagnies d'assurance, il n'a pas le personnel voulu pour le faire et le commerce d'assurance ne serait plus confié à l'entreprise privée dans notre province. En terminant son dernier exposé, M.Lafrance précise les quatre facteurs principaux de la faillite: 1o-les dirigeants de la Réciproque n'ont pas pleinement réalisé leurs responsabilités; 2o-la sélection des risques ne paraît pas avoir été faite avec l'attention désirée; 3o-les frais de gestion et d'ajustement trop élevés; 4o-où sont les responsabilités du département des assurances? M.Lafrance connaissait parfaitement bien la situation de la Réciproque. Il a fait pour le mieux. Il a essayé de sauver Taxi Owners mais n'a pas réussi. C'est sur cette constatation que l'exposé de M.Lafrance prit fin .

C O N C L U S I O N S

De ce long exposé de la preuve la commission se doit de faire quelques commentaires en guise de conclusions. Elle a déjà exprimé ses vues au sujet de MM. Coupal, Ménard et des gouverneurs . Elle n'entend pas y revenir . Elle doit maintenant s'arrêter aux actes du Surintendant des assurances en rapport avec l'organisation et les opérations de Taxi Owners .

Ce qui a valu à la Réciproque d'obtenir du Surintendant le permis nécessaire, c'est la clause de cotisation double dans le contrat d'association du 7 juin 1957. Cette clause était essentielle parce qu'elle servait de base à toute l'entreprise. C'est la présence de cette clause au contrat qui avait justifié le Ministre des finances de recommander au Lieutenant-gouverneur en conseil de fixer à \$10,000.00 le dépôt de la Réciproque. Aux yeux de M.Lafrance, qui l'avait du reste imposée dans l'acte de base, cette clause rendait l'association viable en même temps qu'elle constituait la seule protection des assurés et du public. Sans elle, le permis n'aurait pas été émis. (page 37 -3-) .

Au cours de l'enquête, deux théories furent dévelop-

pées autour de cette clause. Il s'agissait de savoir à quel moment il pouvait devenir opportun de l'appliquer. M. James Matson, actuaire réputé dont il est fait mention plus haut, a soutenu qu'elle aurait dû être imposée, en partie au moins, au début des opérations, afin de créer un fonds de roulement, un capital liquide dont la Réciproque avait besoin pour s'acquitter de ses premières responsabilités. Plus tard, au cours ou à la fin d'un exercice financier, il pouvait encore être nécessaire d'y recourir pour des fins particulières auxquelles la Réciproque ne pouvait atteindre avec le seul revenu de la prime simple.

De son côté, M. Lafrance a affirmé que la cotisation spéciale de la double prime ne devait être imposée qu'en cas de faillite ou de liquidation. Il a précisé qu'appliquer une telle cotisation pour renflouer l'entreprise aurait précipité sa déconfiture.

C'est la première fois depuis le début de l'enquête que la Commission entendait un tel point de vue. Jusque là, tous ceux qui avaient parlé de la double prime avaient paru la considérer comme une mesure de salut pour la Réciproque, un moyen de la renflouer afin de protéger les assurés et le public. Voici que maintenant, selon l'avis du surintendant, la double prime ne saurait être appliquée qu'au cas de déconfiture. Vouloir l'imposer avant aurait signifié la fin de l'entreprise.

Avec tout le respect dû à l'opinion du surintendant, on peut se demander alors pourquoi la présence de la clause de la double prime dans l'acte de base était un gage non-seulement de la viabilité de la Réciproque, mais aussi une garantie de sa solvabilité. Si une telle clause ne devait être utilisée qu'au cas de faillite, pourquoi a-t-elle été indiquée au Ministre des finances comme sa justification de recommander au Lieutenant-gouverneur en conseil de fixer à \$10,000.00 le dépôt initial exigé par la loi, pourquoi a-t-elle été considérée comme essentielle pour mériter son premier permis à la Réciproque. Si la clause de la double prime ne signifiait qu'une fructueuse faillite, il valait mieux n'y pas compter au départ, puisque c'est la vie

normale et progressive de la Réciproque, et non sa mort, qu'il s'agissait d'organiser et d'assurer .

Si donc, dans l'opinion du Surintendant, les administrateurs de la Réciproque ne devaient pas envisager la double prime comme mesure auxiliaire durant les opérations, il ne leur restait que la prime simple pour alimenter l'entreprise. Le produit des primes c'est le revenu principal de toute compagnie d'assurance. Il était donc de première nécessité que le taux de la prime simple initiale soit bien établi, que cette prime soit suffisante pour rencontrer et les frais de gestion et créer un fonds d'assurance essentiel au paiement des réclamations. Le taux de la prime simple était encore d'importance capitale parce qu'il déterminait le taux de la double prime .

Or, quelles précautions ont-elles été prises pour établir le taux de la prime initiale? M. Lafrance a prétendu que dans l'état actuel de la loi des assurances il n'a aucune juridiction en matière de tarification. Il ne peut s'immiscer dans les affaires internes des compagnies d'assurances. Il ne peut que faire des suggestions ou des recommandations. Son rôle de surintendant en est un de surveillance et non d'administration .

En face des termes de l'art. 280 de la loi des assurances le rôle du surintendant c'est "d'assurer la bonne administration des affaires d'assurance dans la province". La commission est d'avis que l'interprétation de M. Lafrance est erronée et trop étroite . Le but de la loi, son économie générale c'est la protection des assurés en particulier et du public en général. Le rôle du surintendant consiste à faire atteindre à la loi son but. Pour cela il a à sa disposition tout un personnel de comptables, d'inspecteurs, de vérificateurs et de techniciens précisément pour lui permettre de voir si, dans la province, les affaires d'assurance sont bien ou mal conduites. Les inspections annuelles n'ont pas d'autre but que de renseigner le surintendant à ce propos .

Il ne paraît pas douteux qu'en vertu de ses pouvoirs

généraux le surintendant a le devoir de se renseigner sur la tarification qu'une compagnie entend mettre en oeuvre avant de lui accorder ou renouveler son permis. Si le taux des primes est trop bas, si la tarification est insuffisante, il y a là un danger public, et M. Lafrance a déclaré que dans un tel cas il refuserait le permis. (page 32.-2-). Ce devoir, dans le cas de la présente Réciproque, est d'autant plus impérieux qu'il n'y a que cette prime pour faire vivre l'association, que son taux déterminera celui de la double prime.

La preuve a démontré qu'avant d'émettre le premier permis en 1957 M. Lafrance n'a fait aucune enquête sérieuse sur la tarification que M. Coupal entendait appliquer. Dans ses notes directives du 25 avril 1957, il a recommandé qu'il n'y ait aucune réduction de primes. M. Coupal lui a représenté qu'il chargerait aux futurs assurés la même prime qu'ils payaient auparavant aux autres compagnies. Il se contente de cela. Il ne s'enquiert pas si ces autres compagnies sont satisfaites des primes reçues en 1956, ni si ces primes étaient suffisantes ou sur le point d'être augmentées à cause de l'expérience technique du taxi. Il n'a même pas exigé la promesse écrite de M. Coupal à ce sujet. La preuve a révélé que le premier groupe d'assurés, celui des taxis de M. Maranda, dès le début des opérations, a profité d'une réduction de primes. Il en a été de même des membres de LaSalle Taxi et de Vétérans Taxi en 1958. Il aurait été facile au surintendant de découvrir cette tricherie de la part du fondé de pouvoir et de suspendre le permis ou en refuser le renouvellement. Cette enquête s'imposait d'autant plus que la Réciproque n'accusait que des déficits successifs dans ses opérations.

Avant d'émettre le permis ou de le renouveler, le surintendant devait encore s'assurer que le système d'administration et la distribution des dépenses entre le fonds d'assurance de la Réciproque et la commission du fondé de pouvoir étaient normaux. Il devait aussi vérifier que le système d'émission des polices garantirait que chaque assuré deviendrait assureur, que

la clause de la double prime le lierait, enfin, il devait faire des enquêtes pour se rendre compte des chances de solvabilité des assurés, propriétaires de taxis. Il ne semble pas d'être préoccupé du danger résultant du conflit d'intérêts qui a dominé toute l'existence de la Réciproque .

Après l'émission du permis et lors des renouvellements, M.Lafrance avait le droit d'annuler le permis ou de refuser un renouvellement s'il y avait un danger pour le public, si la Réciproque était insolvable ou sur le point de l'être. C'était facile de faire ces constatations alors. Avec les seuls revenus de la prime simple, il est clair que la Réciproque dès la fin de 1958 était dans un état d'insolvabilité. Au lieu de suspendre le permis, M.Lafrance a préféré laisser les assurés sous l'impression qu'ils étaient protégés. Plusieurs d'entr'eux ont continué de payer leurs primes jusqu'au moment de la faillite .

M.Lafrance a affirmé qu'il connaissait bien les affaires de la Réciproque. Il avait cependant négligé de faire faire les inspections annuelles prévues par la loi. Il a fait faire deux inspections, l'une spéciale et l'autre sommaire. Il n'en a pas tenu compte. Il recevait des rapports mensuels du comptable de la Réciproque jusqu'au renvoi de Coupal. Il a cessé d'en exiger après l'entrée en fonction de Ménard. Cependant, il était évident que la Réciproque était alors en fort mauvaise posture. M. Lafrance en avait été averti par les comptables du bureau Courtois et Cie. Au lieu de suspendre ou d'annuler le permis, il laisse faire. Il laisse s'accumuler les pertes. Il attend sans doute l'heure de la faillite pour invoquer le secours de la double prime. Que ne l'a-t-il provoqué cette faillite dès septembre 1959. Il aurait vraisemblablement épargné bien des pertes auxquelles son inaction a contribué.

Lorsqu'il est intervenu pour congédier Coupal en septembre 1959 et modifier la tarification et le mode d'administration de la Réciproque, M.Lafrance ne s'est pas demandé si la loi lui permettait ou non d'intervenir. Il a alors fait son devoir. Il aurait dû le faire jusqu'au bout et montrer la même détermination à l'égard du permis. Au lieu de cela il a encour-

ragé la mise en place de son neveu qui n'avait pas la compétence, ni l'énergie nécessaires pour renflouer la Réciproque. Un désastre d'envergure a résulté de la complaisance du surintendant. En dépit des remèdes qu'il avait recommandés le 11 mars et le 28 septembre 1959, il était évident que loin de s'améliorer la situation financière de la Réciproque ne faisait qu'empirer.

Pour résumer les relations du surintendant des assurances avec Taxi Owners, la commission est d'avis qu'avec une vigilance plus énergique et plus active, M. Lafrance aurait pu empêcher la Réciproque de sombrer dans la ruine. C'est ainsi que, plus particulièrement, le surintendant n'a pas fait son devoir;

1o-lorsqu'il a émis le premier permis à la Réciproque sans savoir si les primes qu'entendait exiger des futurs assurés le fondé de pouvoir seraient suffisantes pour établir la viabilité de la Réciproque;

2o-lorsqu'il a omis de s'enquérir auprès des autres compagnies d'assurance de l'expérience technique du taxi en rapport avec le taux des primes chargées en 1956;

3o-lorsqu'il a omis de s'enquérir sur les réductions de primes consenties par le fondé de pouvoir aux associations de taxis et sur l'influence de ces réductions sur les déficits d'opérations;

4o-lorsqu'il a omis de suspendre le permis obtenu en 1957 et renouvelé en 1958, parce que, contrairement aux ententes, il ne devait y avoir aucune réduction de primes au cours des deux premières années;

5o-lorsqu'il a renouvelé le permis en 1959, au moment où l'exposé des affaires de la Réciproque indiquait qu'elle n'était pas en état de faire honneur à ses obligations;

6o-lorsqu'au lieu de remplacer M. Coupal par M. Ménard, le 28 septembre 1959, il aurait dû suspendre ou annuler le permis de la Réciproque qui, selon les comptables agréés Courtois & Cie, était dans un état de faillite;

7o-lorsqu'il a omis d'enquêter sur l'administration de M. Coupal, sur les conflits d'intérêts qui ont lésé les opérations de la Réciproque, de même que sur la distribution des dé-

penses entre le fonds d'assurance et la commission du fondé de pouvoir;

So-lorsqu'il a omis de vérifier que le système d'émission des polices garantissait effectivement que chaque assuré devenait assureur et qu'il était lié par la clause de cotisation spéciale;

So-lorsqu'il a omis de faire faire les inspections annuelles prévues par la loi et de faire rapport au Ministre des finances de l'état financier de la Réciproque .

Ces déficiences dans l'exercice des fonctions publiques du Surintendant des assurances ont favorisé la marche de la Réciproque vers la faillite. C'est lui qui était le principal responsable de ce plan d'assurance inusité chez nous. L'organisation avait fait naître certaines appréhensions dans son esprit dès le début. C'était assez, semble-t-il, pour l'inciter à exercer à l'endroit de la Réciproque plus que la surveillance routinière des affaires qui réussissent. Il devait lui éviter les faux pas qui l'ont conduite après trois ans à une faillite colossale.

Cette malheureuse aventure de Taxi Owners n'a pas fait disparaître la cotisation spéciale à laquelle les membres de la Réciproque se sont obligés par le contrat d'association. Jusqu'à quel point les membres individuels des associations de taxis sont-ils liés par cette clause? La commission n'a pu et n'avait pas à l'établir. Ce sont des polices-maitresses ou des polices groupes qui ont été émises aux associations. M.Coupal, le fondé de pouvoir, a admis aux pages 69 et 70 -2- qu'il ne s'était pas préoccupé de voir à faire souscrire le contrat d'assurance par les membres des associations LaGalle et Vétérans individuellement. Il est douteux que les officiers de ces associations y aient vu eux-mêmes. Il appartiendra aux syndics de la faillite de Taxi Owners, ou aux liquidateurs de la Réciproque, de réclamer auprès des assurés les droits qui résultent de cette clause de cotisation spéciale de la double prime.

Le tout humblement soumis.

Pierre Chabot

Commissaire enquêteur

Saint-Hyacinthe, le 12 octobre 1960.