



Voyage d'études 2008

Journée de travail à Cochin - Inde

16 novembre 2008

La protection des brevets, marques et modèles en Inde et les poursuites qui peuvent être diligentées contre les contrefacteurs

Intervention de **Monsieur David Annoussamy**, *Juge honoraire et professeur à l'Université de Pondichéry*

Les tribunaux spécialisés

I - GENÈSE

Dans l'Inde il n'y a pas deux ordres de tribunaux jusqu'au sommet comme en France. La solution de tout litige relève en principe des cours de justice. Mais pour diverses raisons on a été amené à confier certaines affaires à des juridictions spécialisées appelées « tribunats » pour les distinguer des cours de justice appelées « courts » qui ont plénitude de pouvoirs et qui jouissent par conséquent de plus de prestige. Ces juridictions spécialisées ont considérablement augmenté en nombre et en variété. Aussi y-a-t-il lieu de s'interroger sur les raisons qui ont provoqué leur éclosion et les services qu'elles rendent.

A vrai dire, pendant la période coloniale, les tribunaux spécialisés ont précédé les tribunaux de droit commun en tant qu'institution pan-indienne. A une époque où les tribunaux de droit commun du type britannique n'existaient pas dans toutes les parties de l'Inde, le gouvernement, pour assurer l'exécution d'une nouvelle loi d'application universelle, était obligé de créer par la même loi des juridictions ad hoc, uniformes dans tout le pays. D'un autre côté, le gouvernement britannique qui désirait que son administration, non soumise au contrôle des représentants du peuple, paraisse néanmoins juste et acceptable, a voulu donner au peuple l'occasion de critiquer les actes de certaines branches de l'Administration ; mais il n'a pas voulu à cet effet leur permettre de s'adresser aux cours de justice dont il redoutait l'indépendance. Il a créé un forum spécial pour chaque département au fur et à mesure des besoins. Ainsi a été mis en place un recours contentieux devant des instances semi-autonomes ou entièrement autonomes par rapport à l'Administration. Certaines d'entre elles, même si elles n'avaient pas la dénomination de tribunaux en avaient néanmoins tous les attributs.

Par la suite dans la phase d'autonomie partielle accordée à l'Inde, les administrateurs britanniques crurent bon de soumettre à la décision d'instances de type judiciaire certaines matières pour échapper aux pressions politiques. Les dirigeants nationalistes de leur côté, au cours de la longue lutte pour l'indépendance, avaient recours à la justice toutes les fois que c'était possible, pour faire respecter les droits accordés par la loi britannique. Lancés sur cette voie ils exigeaient une enquête judiciaire quand des exactions étaient commises notamment contre les militants nationalistes, ou dans les cas de mauvaise administration notoire. Ainsi la classe politique, les administrateurs et les citoyens, pour des raisons divergentes, ont désiré un recours devant une instance de type judiciaire contre les actes de l'Administration. Le pli a été ainsi pris de porter devant une telle instance tout litige entre l'Administration et les citoyens, et même de lui laisser le soin de décider, avant tout litige, quelques matières susceptibles d'en engendrer. Il a résulté de cette tendance un transfert constant d'attributions de l'Administration aux tribunaux spécialisés.

A côté de ces forces héritées du passé, il en est une nouvelle, particulièrement féconde pour la création des tribunaux spécialisés depuis l'indépendance, c'est le désir d'un prompt développement économique et social. Les dirigeants politiques voulant hâter ce développement par des mesures législatives trouvaient que les tribunaux de droit commun n'étaient pas adaptés pour connaître des litiges issus de ces mesures. Les critiques formulées à l'encontre de ces tribunaux sont nombreuses : ils sont encombrés, leur fonctionnement est lent, leur procédure est compliquée et coûteuse, les règles en matière de preuve sont trop rigoureuses et tendent un voile entre le juge et les faits. De plus, étant soumis à la doctrine des précédents, ils ne sont pas en mesure de donner des solutions exigées par les circonstances nouvelles. Même quand la loi simplifie le mécanisme pour permettre aux tribunaux de droit commun de se débarrasser de quelques-unes de leurs entraves, ces tribunaux n'en font pas plein usage et retombent dans leur ornière. Ils ne sont pas sensibles aux problèmes pressants de la société en devenir, ils interprètent les lois nouvelles avec des canons anciens et les voient ainsi de leur contenu.

Ces critiques sont en général fondées. Il faut avouer aussi que les tâches nouvelles qu'on demande aux tribunaux sont très éloignées de leur fonction traditionnelle. Les lois nouvelles destinées à promouvoir une mesure économique et sociale sont parfois partisans, voire spoliatrices, et invitent le juge à voguer dans leur sens. Elles exigent de lui une approche plus souple, plus créatrice. C'est trop lui demander. De par sa formation, il se tourne irrésistiblement vers des principes fermement établis et uniformément admis. Les avocats maintiennent les juges dans cette gaine. Même ceux représentant l'Administration n'épousent pas entièrement la philosophie politique du jour et plaident sans conviction car ils sont engagés seulement pour une période déterminée, souvent courte. Ces défauts des tribunaux de droit commun ont poussé le gouvernement à leur soustraire le contentieux relatif aux nouvelles lois socio-économiques et à les confier à des tribunaux spécialisés.

Telles sont en résumé les tendances particulières qui dans l'Inde sont à la source des tribunaux spécialisés. Il faut y ajouter les tendances communes à d'autres pays, comme par exemple, la préoccupation de soustraire certaines matières aux tribunaux de droit commun pour raison d'État ou la nécessité de confier à des tribunaux spécialisés les matières où des connaissances techniques poussées sont requises pour apprécier les faits ou même le désir de certaines catégories de justiciables d'être jugés par leurs pairs. La conjugaison de ces diverses tendances a favorisé la prolifération des tribunaux spécialisés dans l'Inde à un point tel qu'il serait fastidieux et même impossible de les décrire tous, même sommairement ici. Aussi nous contenterons-nous d'en donner un aperçu synthétique.

II - AIRE DE COMPÉTENCE

En matière criminelle, seul un nombre limité d'infractions est soustrait à la juridiction de droit commun au profit des juridictions spécialisées. Ce sont celles qui relèvent des cours martiales, ou celles relatives aux douanes et certains impôts, à propos desquelles certaines instances sont habilitées à prononcer des amendes ou des confiscations. On peut également signaler le tribunal pour enfants, ou le tribunal chargé de réprimer la corruption des fonctionnaires. Ces tribunaux ne diffèrent de ceux de droit commun que par la composition ; pour le reste, ils doivent se conformer au Code d'instruction criminelle.

C'est en matière civile que le nombre et la variété des tribunaux spécialisés sont prodigieux. Dans l'Inde, toute matière qui n'est pas de nature criminelle peut être portée devant le tribunal civil à moins qu'elle n'en ait été exclue de façon expresse ; la notion d'affaire civile est donc entendue de façon très large. Cette compétence étendue des tribunaux civils a été réduite au cours des temps au profit des tribunaux spécialisés. En effet chaque mesure d'ordre fiscal, économique ou social comportait son cortège d'institutions administratives et judiciaires. Ainsi il y a des tribunaux pour chaque impôt et taxe, chaque moyen de transport, il y a en a pour les loyers, la réforme agraire, le plafond en matière de propriété urbaine, l'empiètement sur le domaine public, l'expropriation forcée, les nationalisations, les coopératives, le travail, les élections, le cadastre, l'enregistrement, les forêts, l'irrigation, les mines, les plantations, les brevets et patentes, la propriété littéraire, les monopoles, la presse, les réfugiés, etc. En matière de travail seulement on peut dénombrer une douzaine de tribunaux spécialisés : tribunal du travail, tribunal industriel, tribunal d'appel de sécurité sociale ouvrière, tribunal des salaires, du salaire minimum, des accidents du travail, de la gratuité, de l'enregistrement des syndicats, des règlements intérieurs des usines, etc.

Les tribunaux étant très spécialisés par matières n'ont chacun que peu d'affaires à traiter. Aussi ne peut-on en créer que dans les grands centres urbains, les rendant difficiles d'accès aux justiciables. Une compétence matérielle plus large aurait permis de restreindre leur compétence territoriale et de les rapprocher des justiciables.

Cette multiplicité de tribunaux cause aussi un autre embarras pour les justiciables qui ont de la peine à savoir à quelle porte frapper. Cette incertitude est naturellement source de conflits. Les cas de conflit positif entre deux tribunaux spécialisés ne sont pas rares, comme par exemple entre le tribunal du travail d'une part et le tribunal des salaires ou de la gratuité de l'autre. Dans ces cas la partie intéressée avait le choix de l'instance. La situation a changé depuis que la Cour Suprême a décidé que si une loi portant sur une matière déterminée a prévu une instance spéciale c'est celle-là seule qui est compétente⁵⁵.

Le règlement de conflit positif entre les tribunaux spécialisés et le tribunal civil obéit à des règles qui varient selon les tribunaux. Si la loi relative à la matière est silencieuse sur ce point, on a le choix de l'instance ; ce cas est cependant rare. Dans les lois anciennes, vers la fin du siècle dernier, quand le gouvernement hésitait encore à soustraire une matière à la compétence du tribunal civil, les parties pouvaient avoir recours au tribunal civil après avoir épuisé les moyens offerts par les tribunaux spécialisés respectifs (opium, enregistrement). Mais le plus souvent, et de façon presque constante dans les lois récentes, la compétence du tribunal civil est exclue dès qu'un tribunal spécialisé est constitué pour une certaine matière. L'aire d'exclusion s'élargit constamment avec les mesures socio-économiques de plus en plus nombreuses. Le foisonnement de tribunaux spécialisés qui en résulte, même s'il a quelques inconvénients a du moins l'avantage d'augmenter le nombre de magistrats, et de limiter l'encombrement des tribunaux de droit commun.

III - COMPOSITION

On constate une extrême variété dans la structure des tribunaux spécialisés. Ces tribunaux sont parfois présidés par le titulaire d'un poste administratif ou judiciaire déterminé, ou même par le président d'un autre tribunal spécialisé de nature connexe. Dans d'autres cas, c'est une juridiction de droit commun qui est désignée pour remplir les fonctions d'un tribunal. Le plus souvent la loi prévoit un personnel distinct pour les tribunaux spécialisés. Dans ces cas, le poste de président est confié à un agent détaché (fonctionnaire du département, ou un magistrat de carrière), ou à un magistrat en retraite, ou un avocat ayant un certain nombre d'années d'exercice, ou même toute personne jugée compétente par le gouvernement pour le poste.

Les tribunaux spécialisés sont soit à juge unique, soit collégiaux. Le collège est parfois constitué uniquement de magistrats (sécurité sociale) ; mais le plus souvent seul le président est magistrat, les autres sont, soit de simples citoyens, hommes ou femmes (tribunal pour enfants), soit de spécialistes, fonctionnaires ou non, ayant des connaissances approfondies en la matière (tribunal des tarifs des chemins de fer). Dans certains tribunaux, les assesseurs représentent les intérêts adverses en présence. Ainsi le tribunal chargé de fixer, en cas de conflit, la compensation en matière d'expropriation forcée d'immeubles comprend un expert nommé par le gouvernement et une personne désignée par la partie intéressée. Dans d'autres cas, la composition tient compte des points de vue différents à prendre en considération. Ainsi le tribunal statuant sur les appels à l'encontre des décisions du conseil de santé en matière d'incapacité du travail comprend comme assesseurs, des médecins et des représentants syndicaux en nombre égal.

(55) – *State of Punjab v. Jullundur and others*, A.I.R. 1979 S.C. 1981

La collégialité quand elle existe est en général obligatoire, mais elle peut être aussi facultative. Ainsi le gouvernement pour constituer le tribunal de compensation en matière d'accidents de circulation a le choix entre un juge unique et un collège de juges. Le président du tribunal du travail peut, s'il le juge nécessaire, nommer pour telle ou telle affaire un ou plusieurs assesseurs possédant des connaissances approfondies en la matière, pour l'assister. Le président du tribunal d'impôt sur le revenu peut désigner un de ses membres pour décider seul une affaire quand son importance est au-dessous d'une certaine limite fixée par la loi.

Malgré cette apparente diversité de composition, les tribunaux spécialisés sont pour la plupart dirigés par des magistrats en activité ou à la retraite qui malheureusement ne reçoivent à cet effet aucune formation préalable, qui sont choisis au hasard des promotions, des mutations ou des admissions à la retraite. Ce ne sont pas ceux qui ont fait preuve d'une prédisposition à la tâche. C'est souvent aux yeux de l'administration une voie de garage ou pour l'intéressé un moyen d'éviter une nomination dans une ville éloignée. Dans tous les cas, ces postes ont moins de prestige ; les magistrats qui y sont nommés n'y restent pas suffisamment de temps pour pouvoir se spécialiser. Quand ce sont des magistrats en retraite ils ne sont ni plus motivés ni plus durables.

Il est vrai que les magistrats sont dans certains cas assistés par des assesseurs, mais le plus souvent ceux-ci n'ont pas le calibre intellectuel nécessaire pour jouer leur rôle en tant que collaborateurs à part égale, sauf dans le cas des tribunaux hautement spécialisés. La prédominance des magistrats, si elle est une garantie d'indépendance et d'impartialité est aussi source de lenteur et de juridisme dans la solution des affaires, ce qu'on a voulu précisément éviter par la création des tribunaux spécialisés. Malgré ces imperfections des tribunaux spécialisés, personne ne remet en question l'institution elle-même.

IV - PROCÉDURE

En matière de procédure trois traits sont communs à presque tous les tribunaux extraordinaires. Tout d'abord, le recours est soit entièrement gratuit, soit nettement moins onéreux que pour les tribunaux civils. En deuxième lieu, les tribunaux extraordinaires ne sont pas tenus de suivre en matière de preuve les règles rigoureuses applicables en matière civile et pénale. Il leur suffit d'observer les règles élémentaires de justice notamment le principe du débat contradictoire. Ils ont le droit d'apprécier librement les éléments de preuve qui sont produits devant eux et d'aller ainsi au cœur des faits pour remédier à la situation de façon efficace. En troisième lieu, chaque tribunal est libre d'adopter telle procédure qui lui semblera convenable, sauf sur certains points tels que les délais impartis, les imprimés à utiliser etc. qui varient d'une matière à l'autre et qui sont précisés par la loi ou le décret d'application correspondant.

Deux particularités de procédure méritent d'être signalées. Dans certains cas, comme par exemple, en matière de conflits de travail, les parties ne peuvent pas s'adresser directement au tribunal, lequel ne peut être saisi que par une référence du gouvernement. Deuxièmement, dans une affaire d'impôt sur le revenu, le contribuable peut demander au tribunal de référer à la cour supérieure une question de droit qui se pose dans l'affaire, laquelle sera décidée par la suite conformément à l'opinion de cette cour.

Par ailleurs les tribunaux spécialisés sont dotés de tous les pouvoirs et attributions des juridictions de droit commun pour l'instruction des affaires et la conduite des débats. Ainsi ils ont plein pouvoir pour visiter les lieux, pour astreindre les témoins à comparaître, pour ordonner la production des documents, pour commettre toute personne aux fins d'enquêter à leur place. De même le faux témoignage, ou l'outrage à la magistrature sont réprimés comme s'ils étaient commis devant une juridiction de droit commun.

Ainsi, vus de l'extérieur, les tribunaux extraordinaires ressemblent en tous points aux juridictions de droit commun. Mais il arrive aussi qu'ils finissent par leur ressembler quant aux règles de preuve et de procédure. Bien que la loi les en ait libérés, le schéma des procès civils reste présent dans l'esprit des juges et conditionne leur démarche en l'absence de règles précises propres aux tribunaux spécialisés. Les avocats, de leur côté, par routine ou par intérêt, entraînent les juges dans les dédales de la

procédure civile et les raffinements de la loi. En général, ils sont plus spécialisés que les juges, se déplacent facilement d'une localité à l'autre, se consacrant un grand nombre d'années, souvent toute leur carrière, à une même matière. Aussi faut-il beaucoup de tact et d'autorité aux juges pour ne pas succomber à leurs pressions. Pour éviter cet inconvénient, la loi a même prescrit dans certains cas, comme en matière de travail, qu'une partie pouvait se faire assister ou représenter par un avocat seulement avec l'assentiment de l'autre partie et la permission du tribunal ; mais on contourne l'obstacle en incorporant un avocat dans le comité exécutif du syndicat ou de la société patronale.

V - APPEL ET RÉVISION

Les voies de recours ouvertes contre les décisions des tribunaux spécialisés sont précisées par les lois instituant ces tribunaux. Ces voies de recours sont de deux sortes, l'appel et la révision. Les juridictions d'appel et de révision sont de différentes sortes. C'est tantôt le titulaire d'un poste administratif ou judiciaire, tantôt un tribunal spécialisé de deuxième degré, rarement le gouvernement, assez souvent un tribunal de droit commun.

Indépendamment de ces voies de recours prévues par chaque loi, les décisions de tous les tribunaux spécialisés comme tous les actes de l'Administration peuvent être attaquées pour illégalité devant les hautes instances de droit commun, soit la Cour Suprême et les cours supérieures. Ce système a l'avantage d'assurer l'uniformité de jurisprudence entre les tribunaux spécialisés de la même sorte dans tout le pays, ainsi qu'une approche commune par les tribunaux spécialisés de différentes sortes entre eux. Il prévient ainsi l'éclatement des principes juridiques fondamentaux, mais ce résultat est acquis au prix d'une certaine aliénation des tribunaux spécialisés.

Bien que ces tribunaux ne soient pas soumis à la doctrine des précédents, les juges sont néanmoins conduits à suivre la jurisprudence des instances supérieures. Ainsi ils perdent un peu la possibilité d'utiliser pleinement leurs connaissances spécialisées ou d'ajuster leurs décisions avec plus de souplesse à la variété des cas concrets qui se présentent devant eux. Ce résultat est d'autant plus fâcheux que les hautes instances ne possèdent pas de chambres spécialisées susceptibles de produire une jurisprudence plus attentive aux besoins de la société dans les domaines nouveaux.

Un inconvénient beaucoup plus immédiat pour les parties résulte de la multiplicité des voies de recours. Ainsi en matière de taxe sur les ventes, il y a possibilité de deux appels, et la décision de la deuxième juridiction d'appel peut être attaquée devant la cour supérieure dont la décision est elle-même susceptible d'appel devant la Cour Suprême. Ainsi une même affaire, si l'une des parties y tient, peut connaître cinq degrés de juridiction. C'est bien sûr un cas extrême, mais on atteint facilement trois degrés de juridiction ce qui est beaucoup pour certaines matières qui exigent une justice expéditive. Cette multiplicité de voies de recours est d'autant plus préjudiciable qu'à tous les niveaux le tribunal saisi d'un recours peut surseoir à l'exécution du jugement et que lui seul peut ordonner l'exécution provisoire.

VI - VOIES D'EXÉCUTION

En règle générale un jugement d'un tribunal spécialisé est exécutoire sans autre formalité. Il y a à cette règle quelques exceptions comme par exemple en matière de travail où la sentence doit être publiée dans le journal officiel par les soins du gouvernement et devient exécutoire seulement 30 jours après cette publication. Au cours de cette deuxième période de 30 jours le gouvernement a le droit de rejeter totalement ou en partie ou même de modifier la sentence pour des raisons d'opportunité économique ou sociale. Dans ce cas le gouvernement est tenu de déposer au bureau du Parlement ou de l'assemblée de l'État dans le plus bref délai copies de la sentence et de sa décision laquelle devient exécutoire 15 jours après un tel dépôt. A ma connaissance, il n'y a pas eu de cas d'une telle intervention gouvernementale, l'affaire étant plutôt portée devant les tribunaux supérieurs par la partie lésée.

Pour ce qui est de l'exécution elle-même, les tribunaux spécialisés ne possèdent aucun pouvoir. Dans l'Inde les tribunaux civils assurent eux-mêmes l'exécution de leurs jugements sur requête de la partie intéressée munie de la grosse (*decree*). Quelques tribunaux spécialisés comme le Tribunal de la

sécurité sociale, délivrent des grosses, qui peuvent être exécutées par les soins du tribunal civil. Mais en règle générale, les tribunaux spécialisés ne délivrent pas d'expéditions de jugements avec formule exécutoire. Quand la sentence n'est pas spontanément exécutée, la partie gagnante a le droit de s'adresser au service de perception, qui recouvre le montant comme un impôt foncier et le remet à la partie intéressée. Dans certains cas (Tribunal des salaires) la partie peut porter plainte devant un tribunal correctionnel qui peut imposer une peine d'emprisonnement ou d'amende ou les deux, et y ajouter au besoin une astreinte. Cette nécessité de s'adresser à une nouvelle instance pour obtenir l'exécution de la sentence est un inconvénient majeur du système auquel il importe d'obvier pour que les parties obtiennent satisfaction effective de façon rapide.

VII - LA RÉFORME AVORTÉE

Les insuffisances des tribunaux spécialisés qui ont été signalées plus haut n'ont pas échappé au monde des juristes. D'un autre côté, les tribunaux de droit commun étaient de plus en plus engorgés et l'on éprouvait le besoin de les soulager. Il s'est ajouté un nouvel élément qui a fait pencher la balance en faveur des tribunaux spécialisés. Le gouvernement du jour est arrivé à la conclusion que les cours supérieures constituaient pour sa politique socialiste une pierre d'achoppement. C'est dans ces circonstances qu'est intervenue la 4^e révision constitutionnelle promulguée au début de 1977, pendant la période de l'état d'urgence, ajoutant un chapitre consacré aux tribunaux spécialisés⁵⁶. C'est pour la première fois que les tribunaux spécialisés ont reçu une consécration constitutionnelle.

L'économie générale de la réforme est la suivante : il y aura une hiérarchie de tribunaux spécialisés jusqu'au niveau des cours supérieures pour chacune des matières suivantes — contentieux des fonctionnaires, devises étrangères et douanes, travail, réforme agraire, plafond de propriété urbaine, élections, produits alimentaires de base, impôts de chaque sorte —. Dans chacun de ces domaines, la réforme prévoit donc un véritable département judiciaire parallèlement au département administratif correspondant.

Ces tribunaux auront également compétence pour connaître des infractions relatives aux lois qu'ils ont la charge d'appliquer. Une procédure propre aux tribunaux spécialisés contenant également des règles en matière de preuve et de prescription sera élaborée. Les tribunaux spécialisés auront pleins pouvoirs en matière d'exécution. Les tribunaux spécialisés sont donc ainsi entièrement isolés des tribunaux de droit commun, sauf au niveau de la Cour Suprême.

La réforme est sans contredit une avancée décisive vers la rationalisation des tribunaux spécialisés et l'amélioration de leur efficacité. Mais le dépouillement des cours supérieures de leur pouvoir de contrôle de légalité des décisions des tribunaux spécialisés et de contrôle de la constitutionnalité des lois en ces matières, bousculait la tradition juridique du pays. Aussi la loi créant le premier tribunal spécialisé conformément à la réforme, soit celui du contentieux des fonctionnaires⁵⁷, fut-elle attaquée devant la Cour Suprême. Celle-ci dans un jugement provisoire⁵⁸ indiqua les modifications à apporter à la loi pour la rendre acceptable. Ce fut chose faite par la loi modificative n° 19 de 1986. Dans son jugement final rendu en 1987⁵⁹ la cour déclara que le principe de tribunaux spécialisés parallèles à la cour supérieure était acceptable à condition que ces tribunaux soient à tous points de vue similaires à la cour supérieure et suggéra de nouvelles modifications. Ces modifications furent incorporées dans la loi n° 51 de 1987.

Les adversaires de la réforme ne désarmèrent pas. Peu après, une affaire fut portée devant la cour supérieure de l'État d'Andhra Pradesh contestant la constitutionnalité de la loi susvisée. Cette cour décida que les dispositions soustrayant aux cours supérieures le pouvoir de contrôle de constitutionnalité étaient anticonstitutionnelles⁶⁰. Appel du gouvernement devant la Cour Suprême qui était directement saisie d'autres affaires portant sur la même question. La Cour Suprême était prédisposée à accueillir la demande. Elle estimait que le nombre d'affaires inscrit à son rôle se trouvait augmenté par l'appel direct devant elle contre les jugements des tribunaux du contentieux des fonctionnaires.

⁵⁶ Part XIV A de la Constitution.

L'économie générale de la réforme est la suivante : il y aura une hiérarchie de tribunaux spécialisés jusqu'au niveau des cours supérieures pour chacune des matières suivantes — contentieux des fonctionnaires, devises étrangères et douanes, travail, réforme agraire, plafond de propriété urbaine, élections, produits alimentaires de base, impôts de chaque sorte —. Dans chacun de ces domaines, la réforme prévoit donc un véritable département judiciaire parallèlement au département administratif correspondant.

Ces tribunaux auront également compétence pour connaître des infractions relatives aux lois qu'ils ont la charge d'appliquer. Une procédure propre aux tribunaux spécialisés contenant également des règles en matière de preuve et de prescription sera élaborée. Les tribunaux spécialisés auront pleins pouvoirs en matière d'exécution. Les tribunaux spécialisés sont donc ainsi entièrement isolés des tribunaux de droit commun, sauf au niveau de la Cour Suprême.

La réforme est sans contredit une avancée décisive vers la rationalisation des tribunaux spécialisés et l'amélioration de leur efficacité. Mais le dépouillement des cours supérieures de leur pouvoir de contrôle de légalité des décisions des tribunaux spécialisés et de contrôle de la constitutionnalité des lois en ces matières, bousculait la tradition juridique du pays. Aussi la loi créant le premier tribunal spécialisé conformément à la réforme, soit celui du contentieux des fonctionnaires ⁵⁷, fut-elle attaquée devant la Cour Suprême. Celle-ci dans un jugement provisoire ⁵⁸ indiqua les modifications à apporter à la loi pour la rendre acceptable. Ce fut chose faite par la loi modificative n° 19 de 1986. Dans son jugement final rendu en 1987 ⁵⁹ la cour déclara que le principe de tribunaux spécialisés parallèles à la cour supérieure était acceptable à condition que ces tribunaux soient à tous points de vue similaires à la cour supérieure et suggéra de nouvelles modifications. Ces modifications furent incorporées dans la loi n° 51 de 1987.

Les adversaires de la réforme ne désarmèrent pas. Peu après, une affaire fut portée devant la cour supérieure de l'État d'Andhra Pradesh contestant la constitutionnalité de la loi susvisée. Cette cour décida que les dispositions soustrayant aux cours supérieures le pouvoir de contrôle de constitutionnalité étaient anticonstitutionnelles ⁶⁰. Appel du gouvernement devant la Cour Suprême qui était directement saisie d'autres affaires portant sur la même question. La Cour Suprême était prédisposée à accueillir la demande. Elle estimait que le nombre d'affaires inscrit à son rôle se trouvait augmenté par l'appel direct devant elle contre les jugements des tribunaux du contentieux des fonctionnaires.

Elle estimait aussi que la qualité de ces jugements en matière de contrôle de constitutionnalité n'était pas satisfaisante. Il fut donc décidé de reconsidérer le jugement de 1987 rendu par cinq juges et la question fut soumise à une chambre de sept juges.

Au terme de ce nouvel examen, en 1997, la cour revient sur sa décision précédente. A cet effet elle part de la doctrine élaborée par elle en 1973, selon laquelle le pouvoir du Parlement de modifier la Constitution ne s'étend pas à la structure de base de cette dernière ⁶¹. Elle développe cette doctrine en affirmant que le pouvoir de contrôle de la constitutionnalité des lois confié aux cours supérieures fait partie de la structure de base et qu'il est de ce fait inviolable ⁶². Elle déclare en conséquence que l'exclusion des cours supérieures en matière de contentieux des fonctionnaires ou toute autre matière est contraire à la Constitution ⁶³. Elle décide que le pouvoir de contrôle de la constitutionnalité des lois peut être conféré à d'autres instances à titre supplétif et non à titre alternatif. Elle ajoute qu'en conséquence les décisions de ces instances peuvent être attaquées devant les cours supérieures, ce que les partisans de la réforme voulaient justement éviter. Cependant, à voir de près, le contrôle de la constitutionnalité des lois par une multiplicité de tribunaux spécialisés de haut rang était une utopie. La réalisation en est coûteuse et l'unité de la jurisprudence gravement menacée.

⁵⁷ *Administrative Tribunals Act, 1985.*

⁵⁸ *S.P. Sampath Kumar v. Union of India, 1985 4 SCC 458.*

⁵⁹ *S.P. Sampath Kumar v. Union of India, 1987 1 SCC 124.*

⁶⁰ *Sakinala Hari Nath v. State of A.P., 1994, 1 APLJ I.*

Entre temps le gouvernement a perdu son enthousiasme pour les tribunaux spécialisés. Les promoteurs du plan ont disparu de la scène politique. On ne voit donc pas à l'horizon des projets d'application de la réforme. Le besoin d'une justice rapide et appropriée à chaque domaine d'activité demande cependant à être satisfait.

VIII - RÉFORMES DÉSIRABLES

L'Inde s'est révélée un terrain particulièrement fertile pour les tribunaux spécialisés. Il en est résulté une longue et vaste expérience qui a eu le mérite de chercher dans plusieurs directions, et qui est de ce fait source d'enseignement et matière à réflexion. Mais, il apparaît à l'évidence que ces tribunaux fonctionnent en ordre dispersé ; ils sont maintenant rattachés chacun au département correspondant. La Cour Suprême dans sa décision précitée de 1997 a suggéré la création d'une agence commune au ministère de la Justice pour administrer l'ensemble de tous les tribunaux pour mettre fin à leur dispersion, et pour harmoniser leur fonctionnement. La création de cette agence se fait attendre ; si elle prend place elle pourrait amorcer la rationalisation des tribunaux spécialisés.

La réforme constitutionnelle qui contient beaucoup d'aspects positifs mérite d'être mise en application en arrêtant la hiérarchie des tribunaux spécialisés au-dessous du niveau des cours supérieures. On peut suggérer quelques mesures d'appoint telles que les suivantes :

- En premier lieu, on pourrait transférer aux tribunaux de droit commun statuant sommairement certaines matières qui pourraient l'être sans inconvénient. Par exemple celles où la jurisprudence est bien élaborée et fixée et où les faits ne dépassent pas l'entendement d'un homme cultivé. Et aussi celles où l'existence de tribunaux spécialisés ne se justifie plus, les raisons qui ont motivé leur création ayant cessé d'exister.
- On peut inclure dans la réforme tous les tribunaux spécialisés 'qui méritent de continuer à exister en tant que tels ; le gouvernement n'a pour l'instant inclus dans la réforme que certains d'entre eux auxquels il était particulièrement intéressé.
- Il est désirable de regrouper le plus possible les tribunaux spécialisés selon la nature des services ; ainsi, par exemple, tous les tribunaux traitant du contentieux des impôts pourraient former un seul corps, de même tous les tribunaux relatifs au travail, etc.
- En dernier lieu, les cours supérieures dont le pouvoir de censure des décisions des tribunaux spécialisés a été restauré pourraient se doter de chambres spécialisées. Cela permettrait le développement et l'assouplissement des concepts juridiques au contact des réalités nouvelles et particulières tout en évitant le babélisme.

La question la plus difficile, celle contre laquelle on bute sans pouvoir trouver de solution idéale, est celle de la composition des tribunaux spécialisés. La formation juridique permet à celui qui l'a reçue, de jongler avec les relations abstraites qui existent entre les personnes juridiques et les choses et entre ces personnes. Tant que ces relations relèvent de la culture générale, tout juge professionnel peut les apprécier aisément, mais au-delà d'un certain seuil il ne lui est pas possible de dominer les faits soumis à son examen. Trois solutions se présentent alors : l'expertise, moyen déjà ancien, qui a son avantage mais qui risque parfois de conduire à une certaine abdication du juge ; le panachage, qui n'est pas toujours heureux en pratique faute d'assesseurs valables, la dichotomie de la matière à juger en point de droit et en point de fait ou en verdict et sentence, chaque portion étant confiée à une autorité qualifiée à cet effet.

⁶¹ *Kesavananda Barathi v. State of Kerala*, 1973 4 SCC 225.

⁶² *Minerva Mills Ltd v. Union of India*, 1980 3 SCC. 6250.

⁶³ *Chandra Kumar v. Union of India*. 1997 3 SCC 261.

Quelle que soit la solution adoptée, sa valeur ultime sera à la mesure de la capacité du juge-président à appréhender les faits, d'où nécessité de former des juges spécialisés. On trouve des spécialistes dans le barreau, dans l'enseignement du droit, mais rarement dans la magistrature. Il est temps de songer à donner à certains la possibilité de se spécialiser en début ou en cours de carrière dans les branches où des spécialistes se révèlent nécessaires. L'étude du droit spécialisé, si elle est bien conduite, donnerait au juge l'occasion de se familiariser avec les réalités les plus importantes dont ce droit traite. Par la même occasion, il devrait être permis aux spécialistes des autres branches d'activité d'acquérir une formation juridique pour jouer efficacement leur rôle d'expert, d'assesseur, ou même — pourquoi pas — de juge à part égale. Aucune mesure susceptible de produire des juges compétents n'est à négliger.

La raison d'être des tribunaux spécialisés est de faire face à des situations nouvelles, difficiles, délicates ; leur atout est la souplesse. Pour cette raison ils sont autant de creusets d'expérience. Menée par des magistrats d'élite cette expérience pourrait mettre au point de nouvelles pratiques dont le service judiciaire tout entier pourrait profiter par la suite. De cette façon les tribunaux extraordinaires au lieu d'apparaître comme des excroissances pourraient devenir des entreprises de pointe de la fonction judiciaire.

TRIBUNAUX POUR CONSOMMATEURS

GENÈSE

Au cours des dernières années, un tribunal d'exception de grande envergure a fait son apparition. Cette nouvelle institution ressemble par certains aspects aux tribunaux spécialisés, elle en diffère quand même sensiblement du fait qu'elle est ouverte à toute la population. Elle peut être saisie toutes les fois qu'il y a un défaut dans un objet acheté ou une insuffisance dans un service pour lequel on a payé. Elle a été créée pour permettre à un plus grand nombre de personnes de recourir à la justice. Sa jurisprudence semble bousculer le droit traditionnel en matière de vente et de responsabilité. Cette nouvelle institution éveille beaucoup d'intérêt et aussi de l'opposition dans le pays.

Jusqu'à présent les consommateurs lésés avaient seulement la possibilité de recours aux tribunaux civils et criminels. Cet arrangement s'est avéré insuffisant avec le développement économique des deux dernières décennies. La classe moyenne s'est trouvée en possession accrue d'argent lui donnant accès à une gamme de produits et de services qui étaient restés jusque là l'apanage des personnes riches. Parallèlement le marché est inondé d'appareils nouveaux et attrayants que le consommateur peut utiliser après un court apprentissage, mais dont il ne peut pas vérifier la qualité. Leur structure et leur fonctionnement lui restent une énigme ; la moindre panne le laisse désespéré.

Les consommateurs de ces produits devenus plus nombreux et se trouvant souvent lésés éprouvèrent le besoin de lever le bouclier. Un certain nombre de femmes de la ville de Bombay prirent l'initiative de former une association de consommateurs et le mouvement se répandit dans d'autres villes de l'Inde. Cela entraîna la création de la fédération indienne des organisations de consommateurs. Elle devint un lobby très remuant. A la suite de leur action, un service fut créé au ministère de l'Alimentation et du Ravitaillement du Gouvernement de l'Union pour veiller à la protection des consommateurs. Dès 1969 une loi relative aux monopoles et aux pratiques commerciales restrictives fut votée ; elle fut modifiée en 1984 pour y inclure les pratiques commerciales déloyales avec possibilité pour le consommateur lésé d'obtenir une compensation.

Dans ces circonstances la résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies du 9 avril 1985 reçut aisément application. Une loi organisant la protection des consommateurs fut votée un an après. Cette loi crée deux institutions. En premier lieu des conseils de protection de consommateurs au niveau du gouvernement de l'Union et au niveau de chaque État. Ces conseils ont pour mission de promouvoir les mesures suivantes : protection contre la mise en vente des produits dangereux, information concernant la qualité et le prix des produits, accès à une variété de produits à des prix compétitifs, prise en compte des griefs des consommateurs, redressement des torts subis par eux, éducation des consommateurs. Ces conseils de protection ne se sont pas montrés jusqu'à présent très actifs.

En revanche la deuxième institution créée, soit des tribunaux spéciaux pour consommateurs, auxquels la plus grande partie de la loi est consacrée et dont nous allons parler maintenant, a recueilli la faveur des consommateurs.

I - ORGANISATION GÉNÉRALE

La hiérarchie des tribunaux pour consommateurs s'établit ainsi : un forum au niveau du district ; une commission au niveau des États ; une commission nationale soumise au contrôle de la Cour Suprême.

Il est prévu un contrôle hiérarchique à des fins purement administratives. Ce contrôle peut prendre la forme de circulaires relatives à certaines matières de procédure en vue d'assurer une uniformité minimale dans l'ensemble du pays. Il comporte aussi l'obligation de fournir des statistiques permettant aux juridictions supérieures de suivre l'évolution de l'enrôlement des affaires et de leur solution.

Tous ces tribunaux ont une composition à peu près semblable. Ils comprennent un président, qui est un magistrat, et des membres qui ne sont pas des juges professionnels. Leur mandat est pour une durée de cinq ans, non renouvelable. Le président est du niveau de juge de district pour le forum, de juge de cour supérieure pour la commission étatique, et de juge de la Cour Suprême pour la commission nationale.

Les membres sont au nombre de deux pour le forum et la commission étatique et au nombre de quatre pour la commission nationale. Ces membres doivent être choisis parmi des personnalités ayant fait preuve d'intégrité et ayant des connaissances ou une expérience en matière de droit, d'économie politique, de commerce, de comptabilité, d'industrie, d'administration ou ayant eu un mandat politique. L'un des deux membres doit obligatoirement être une femme, ceci du fait de l'importance des femmes dans l'acte économique de consommation et aussi en raison de la politique générale du gouvernement d'associer de plus en plus les femmes à la vie publique. Ces membres ne sont pas des simples assesseurs ; leur opinion compte autant que celle du président pour le jugement.

Le tribunal peut siéger valablement avec le président et un des membres. Quand le tribunal siège dans sa composition plénière, les deux membres ensemble peuvent mettre en minorité le président et c'est leur avis commun qui va prévaloir. Cela s'est rarement produit, mais s'est produit tout de même. Quand le tribunal est composé du président et d'un des membres et qu'ils divergent dans leurs opinions, ils doivent formuler chacun leur point de vue et les parties seront entendues à nouveau par l'autre membre, qui tranchera en se ralliant à l'opinion de l'un d'eux.

La composition des tribunaux a causé quelques appréhensions à cause de la présence majoritaire de personnes non rompues à la pratique du palais. Mais il n'y a pas eu de dérives de ce fait-là. Par contre, c'est la présence régulière des membres qu'il est difficile d'obtenir. Souvent les tribunaux siègent avec un seul membre à côté du président. Les présidents, anciens juges de droit commun, ont une propension à appliquer les principes du droit civil et de ce fait à s'écarter des normes spécifiques de la nouvelle loi. Les membres, s'ils ont à cœur les intérêts des consommateurs, ne sont pas suffisamment à l'aise avec le processus judiciaire pour les faire prévaloir complètement.

La répartition des affaires parmi les juridictions décrites plus haut est soigneusement réglée par la loi. La compétence monétaire du forum se limite à un montant de 500 000 roupies, celle de la commission étatique à 2 000 000 roupies, celle de la commission nationale est illimitée. Les décisions en première instance du forum sont soumises à appel devant la commission étatique, celles de la commission étatique devant la commission nationale et celles de la commission nationale devant la Cour Suprême. De plus, les instances supérieures sont nanties d'un pouvoir de révision en ce qui concerne les décisions en première instance ou en appel en cas d'incompétence, violation de la loi ou irrégularité grave.

Les règles de compétence territoriale sont les suivantes : Est compétent le tribunal du lieu où la cause de l'action est née en totalité ou en partie.

Est également compétent le tribunal du domicile du défendeur. En cas de pluralité de défendeurs, l'affaire peut être portée devant le tribunal du domicile de l'un d'entre eux avec l'autorisation du tribunal ou l'acquiescement des autres défendeurs. L'autorisation du tribunal est en général accordée. Sinon le demandeur peut se tourner vers le tribunal du lieu de la cause de l'action.

Le tribunal le plus fréquemment choisi est celui du domicile du demandeur où en général la cause de l'action aura au moins partiellement pris naissance, car c'est le plus commode pour celui qui intente l'action. Mais si le défendeur est domicilié ailleurs il y aura des difficultés au moment de l'exécution du jugement.

Cette organisation qui est dans l'ensemble satisfaisante présente deux défauts. Le premier est d'encombrer les commissions étatiques et la commission nationale des affaires en première instance. Quelle que puisse être l'importance monétaire de l'affaire elle ne présente pas de ce fait seulement une complexité particulière nécessitant l'intervention des tribunaux supérieurs en première instance. La précaution prise par le législateur de fixer à une somme assez élevée l'accès direct aux instances supérieures ne produit pas l'effet escompté. Comme il n'y a pas de timbres d'instance les parties ou leurs avocats gonflent le montant de leur demande quand ils pensent qu'il est de leur intérêt de saisir directement l'instance supérieure.

Le deuxième défaut tient à la manière dont le pouvoir de révision est exercé. On a tendance à le convertir en un deuxième degré d'appel ce qui a pour effet de faire traîner les affaires en longueur. La lecture de la loi suggère qu'il s'agit d'une intervention dans l'intérêt de la loi uniquement. Mais des dispositions semblables ayant été utilisées dans la hiérarchie des tribunaux civils comme une sorte de deuxième appel, la même tendance s'est infiltrée tout naturellement dans la hiérarchie des tribunaux pour consommateurs. Une intervention du législateur est souhaitable en vue de préciser son intention.

II - COMPÉTENCE MATÉRIELLE

A - Genres de litiges

Il y a lieu de faire deux remarques préliminaires :

- a) Quand une loi instituant un tribunal spécialisé exclut la juridiction des tribunaux civils, cette exclusion ne s'applique pas au tribunal pour consommateurs qui n'est pas strictement parlant un tribunal civil. L'affaire peut être portée devant le tribunal spécialisé comme devant le tribunal des consommateurs ;
- b) La création d'un tribunal spécial pour les consommateurs n'enlève pas aux intéressés le droit d'accès aux autres instances civiles et criminelles qu'ils possédaient avant la loi.

Évidemment ils ne peuvent pas porter leurs affaires successivement ou simultanément devant deux ordres de juridiction. La première juridiction saisie sera compétente, sauf désistement.

Les genres d'abus pour lesquels une plainte peut être déposée devant les tribunaux pour consommateurs sont :

- 1) tout défaut dans une marchandise vendue par rapport à ce qui est prescrit par la loi ou ce qui a été annoncé par le vendeur ou ce qui a été convenu entre les parties ; 2) toute insuffisance relative à un service rendu par rapport à ce qui est requis par la loi ou ce qui a été promis ; 3) la perception d'un prix plus élevé que celui fixé par la loi ou celui qui est affiché ou indiqué sur l'emballage ; 4) toute pratique déloyale relative aux biens comme aux services. La loi donne une définition précise de ce mot et indique à titre illustratif une longue liste d'une telle pratique. Par exemple, les moyens de publicité trompeuse, mise en vente d'objets non conformes aux normes, pratique de la resserre, dénigrement des marchandises de ses pairs, etc. Les demandeurs ont tendance à assimiler une insuffisance dans le service ou un défaut dans un objet vendu à une pratique déloyale, ce qui est à éviter devant ces tribunaux car les mesures préparatoires ne sont pas les mêmes ; 5) toute pratique contraignante consistant à obliger l'usager à se procurer un objet ou service non désiré par lui pour pouvoir en obtenir un dont il a besoin ; 6) la mise en vente de marchandises dangereuses pour la vie sans indication des mises en garde prescrites.

B. - Les exceptions

La loi a prescrit dans son article premier qu'elle s'appliquait à tous les biens et services ; il y a néanmoins des exceptions éparpillées dans le corps de la loi qui risquent de passer inaperçues. D'autre part, les usagers n'ayant plus à craindre les timbres d'instance et la lenteur de la procédure ont la tentation de porter devant le tribunal des consommateurs tous leurs griefs. La réaction instinctive des défendeurs est de barrer la voie en soulevant systématiquement l'incompétence des nouveaux tribunaux. On a même objecté que les tribunaux pour consommateurs qui décident de façon sommaire ne devraient pas connaître des affaires compliquées. Cette objection a été justement rejetée par la Commission nationale ⁶⁴.

Nous allons maintenant passer en revue les exceptions prévues par la loi.

En ce qui concerne une marchandise : il faut avoir obtenu la marchandise moyennant paiement. Le paiement complet n'est pas exigé, même une promesse de paiement partiel suffit, et la marchandise ne doit pas avoir été achetée pour être revendue ou pour un usage commercial. Il y a eu controverse sur le

point de savoir si un objet acquis par un commerçant non pas pour en faire l'objet d'une transaction mais pour équiper ou embellir son magasin était une acquisition pour usage commercial. La Cour Suprême a répondu par l'affirmative ⁶⁵.

Toutefois un objet acquis exclusivement pour gagner sa vie en s'en servant soi-même ne rentre pas dans cette exception. Par exemple, une voiture destinée à être utilisée comme taxi conduit par l'acheteur lui-même. Ce bénéfice est acquis même si l'intéressé requiert l'assistance d'une autre personne aussi longtemps qu'il reste lui-même le principal employé ⁶⁶.

En ce qui concerne un service, le service doit être payant. Il faut que la rémunération soit réelle pour pouvoir saisir le tribunal, le paiement d'une somme symbolique ne suffit pas ⁶⁷ ; et les contrats de service personnel ne rentrent pas dans la juridiction du tribunal. Ce point a également soulevé une controverse car en général tout service implique une relation personnelle. La Cour Suprême a décidé qu'il ne fallait pas confondre un contrat pour un service personnel avec un contrat de service personnel. Elle a précisé que le contrat de service personnel était essentiellement celui qui existe entre employeur et employé ⁶⁸.

Par exemple, le service d'un médecin engagé moyennant un salaire est un contrat de service personnel ne rentrant pas dans la compétence des tribunaux pour consommateurs. En effet, dans ce cas le bénéficiaire du service est dans une situation juridique de supériorité et n'a pas besoin d'être protégé.

En revanche le service d'un médecin à son client dans son cabinet de consultation résulte d'un contrat pour un service personnel dont le contentieux peut être porté devant les tribunaux pour consommateurs. C'est ce genre de service qui est visé par la loi.

C. - Portée exacte de la loi

C'est à l'occasion des services dans le domaine de la santé et de l'éducation que les limites ont été les plus difficiles à définir. Les consommateurs étaient tentés de se plaindre sur la base unique du résultat. De leur côté, les fournisseurs de service, en vue de se soustraire à la juridiction du tribunal, faisaient valoir que le lien maître-élève ou médecin-patient basé sur la confiance était fondamentalement différent de la relation marchand-client, qu'il y avait par définition absence d'esprit de lucre et d'intention de frauder. Dans cette première période d'application d'une loi entièrement nouvelle, les objections d'incompétence ont été mal articulées.

Certaines professions ont voulu se soustraire totalement à la loi sur la seule base de leur nature. Ce n'est pas l'approche de la loi qui, elle, se réfère aux services payants indépendamment de la classification traditionnelle et officielle des professions. Les consommateurs de leur côté se cramponnaient à l'expression « service de tout genre » contenu dans la loi pour soutenir qu'il ne peut y avoir exception. Ce n'est pas possible non plus, ce n'était certainement pas l'intention du législateur d'y inclure par exemple tous les services publics qui exigent un paiement quelconque. Quel est donc le trait distinctif des services inclus dans la loi ?

⁶⁴ *R. P. Gopinath v. S.K.C. Medical Foundation*, CPJ 1994 (1) 147 (N.C.).

⁶⁵ *Lakshmi Engineering Works y. PSG Industries*, CPJ 1995 (ii) p. 1994.

⁶⁶ *M/s Cheema Engineering Services v. Rajah Singh*, NC & SC in *Consumer Cases*, 1986-1996, p. 2189 (NC).

⁶⁷ *Indian Medical Association y. V.P.Santha and amers*, 1995(3) CPR 412.

⁶⁸ *Dr Ravindar Gupta v. Ganga Devi*, 1993(3) CPR 255.

Pour trouver une réponse adéquate il faut se référer aux directives contenues dans la résolution des Nations Unies du 9 avril 1985. La directive n° 2 se rapporte à la promotion et la protection de l'intérêt économique du consommateur. C'est pour cette raison que le mot service se présente tout au long de la loi de façon symétrique à marchandise ; il y a parité totale indiquant qu'il y a un trait commun avec les services envisagés et les marchandises. Les services envisagés par la loi sont donc les services qui sont dans le commerce, les services mis généralement à la disposition des usagers éventuels moyennant argent ou si l'on préfère des services mis en vente sans autre condition que de payer le prix correspondant. Les services publics, même si une somme d'argent est perçue à cette occasion, se trouvent exclus du champ de la loi, si le montant exigé ne correspond pas à l'intégralité de leur coût et si leur obtention est sujette à des conditions basées sur l'intérêt public.

En ce qui concerne les prestations relatives à la santé ou à l'enseignement le critère ainsi dégagé peut permettre de déterminer ce qui, dans ces domaines, tombe sous le coup de la loi. Par exemple un étudiant peut être consommateur de service relativement à la pension offerte par l'établissement et non quand il passe un examen. Il est donc nécessaire d'examiner dans chaque cas la nature du service en question et non s'en tenir au domaine général d'activité auquel il appartient. Le travail des tribunaux aurait été facilité si la loi avait été plus explicite sur ce point.

III - PROCÉDURE

A - Qui peut être demandeur ?

L'action en justice peut être intentée par : 1) la personne physique ou morale qui a payé pour le service ou la marchandise ; 2) une association de consommateurs reconnue, que le plaignant soit membre ou non de cette association ; 3) plusieurs consommateurs réunis ayant le même intérêt ; 4) le gouvernement central et les gouvernements des États fédérés.

Il faut ajouter que l'utilisateur réel peut se substituer à l'acheteur si l'utilisation est faite avec l'approbation de ce dernier. Il en est de même, de la personne pour le bénéfice de laquelle le service a été payé.

B. - Contre qui l'action peut-elle être intentée ?

Toute personne physique ou morale qui met à la disposition de clients une marchandise ou un service moyennant argent peut être assignée. Le vendeur inclut le producteur et les intermédiaires ainsi que l'emballageur si la marchandise est vendue dans des paquets. Le producteur comprend : 1) celui qui fabrique la marchandise toute entière ou certaines de ses parties ; 2) celui qui, ne fabriquant lui-même aucune marchandise, assemble les produits des autres et propose la marchandise ainsi obtenue comme étant la sienne ; 3) celui qui se contente d'apposer sa marque de fabrique sur une marchandise fabriquée par d'autres et la met en circulation comme étant la sienne.

Le demandeur comme le défendeur ne sont pas tenus de se faire représenter par un avocat, mais il leur est loisible de le faire. Le défendeur le fait en général ce qui désavantage le consommateur qui est toujours demandeur. En effet celui-ci manque de moyens, ou la dépense serait trop forte par rapport à son intérêt dans l'affaire. Certaines associations de consommateurs demandent que la présence des avocats soit bannie ou admise seulement avec l'accord de la partie adverse, comme c'est le cas dans d'autres tribunaux spécialisés, comme le tribunal de travail par exemple.

C. - La requête

Le tribunal est saisi par voie d'une requête simple sans timbre d'instance. La requête doit être introduite dans le délai de deux ans. Toutefois il est loisible aux tribunaux d'accueillir une demande faite hors délai si des justifications adéquates pour le retard sont fournies.

D. - *Instruction de l'affaire*

L'affaire est instruite de façon sommaire. Les règles de procédure civile ne s'appliquent pas devant ces tribunaux. Ne s'appliquent pas non plus les règles détaillées de preuve qui sont de rigueur devant les tribunaux civils et criminels. Ce que prescrit la loi, c'est que les tribunaux se satisfassent de la véracité des faits allégués sur examen des preuves rapportées par les parties. Aucune règle n'est prescrite aux tribunaux si ce ne sont les règles fondamentales de justice naturelle comme celles de donner le loisir à chacune des parties d'exposer son cas et de ne décider que sur la base des faits qui ont été l'objet d'un débat contradictoire ou réputé tel.

Les tribunaux ont tous les pouvoirs des tribunaux civils pour la commission d'experts, la citation des témoins, la production des documents, les commissions rogatoires et la réception des preuves par « *affidavit* » c'est-à-dire les témoignages écrits et signés sous la foi du serment devant un officier ministériel. En pratique c'est la preuve écrite qui domine. On a aussi recours aux témoignages, à l'examen à l'audience de la marchandise dont on se plaint ou à des examens de laboratoire en cas de besoin. En somme une procédure souple, peu coûteuse et rapide. Il y a eu vraiment innovation.

La loi prescrit en outre que l'affaire doit être tranchée dans les 90 jours, mais c'est pratiquement impossible quand il y a débat contradictoire. Toutefois les tribunaux ne peuvent pas ignorer cette directive. Le gouvernement central la rappelle périodiquement et en fait parfois la condition pour les dotations budgétaires spéciales d'équipement.

IV - SANCTIONS

A. - *Mesures de redressement*

Le tribunal après enquête décide si la plainte est fondée. Cependant le mot contrat qui apparaît dans la définition du défaut d'un objet et de l'insuffisance dans un service a provoqué un dérapage. Les avocats qui sont bien présents dans ces affaires, ont naturellement essayé d'introduire toutes les minuties du droit du contrat. Or le mot contrat figure dans le texte de la loi aux seules fins de déterminer s'il y a défaut ou insuffisance par rapport à ce qui a été convenu. Il ne s'agit pas de rechercher si une clause expresse ou tacite du contrat a été violée, il convient plutôt de déterminer s'il y a défaut ou insuffisance au point de vue qualité ou quantité. La convention entre les parties est à utiliser uniquement à cette fin. Les tribunaux sont donc obligés d'être sur leurs gardés pour ne point s'égarer dans leur enquête.

Cette précaution étant prise, quelles mesures de redressement peuvent-elles être ordonnées par le tribunal ? Elles sont de deux sortes, celles qui sont spécifiques à chaque catégorie de plainte et une autre qui est générale. Voici d'abord les mesures spécifiques à chaque sujet de plainte :

- 1) en cas de défaut constaté dans un objet acheté, le consommateur peut obtenir le remplacement par un objet semblable exempt de tout défaut, ou le remboursement du prix payé, ou l'élimination du défaut constaté,
- 2) en cas d'insuffisance dans un service, le consommateur peut demander le remboursement du prix payé ou la réparation de la faute. Il est rare que le consommateur opte pour la réparation car pour le même service il n'est pas en général disposé à retourner chez la personne avec qui il a eu déjà un déboire,
- 3) en cas de prix excessif le consommateur peut exiger le paiement du trop-perçu ou le remboursement du montant payé contre retour de l'article,
- 4) et 5) en cas de pratique commerciale déloyale ou contraignante, le tribunal peut ordonner la cessation d'une telle pratique et enjoindre de ne pas recommencer,
- 6) en cas de vente de produits dangereux pour la santé, la sentence du tribunal sera de retirer la marchandise du commerce et de ne plus mettre en vente de pareilles marchandises.

B. - *Dédommagement*

En sus de ces mesures réparatrices spécifiques à chaque abus indiqué plus haut, le tribunal peut condamner le défendeur à payer une compensation s'il y a eu négligence⁶⁹. La négligence se produit surtout à l'occasion de prestations de service. Pour obtenir cette compensation le demandeur doit évidemment alléguer la négligence et la prouver. Une fois la négligence établie il faut s'assurer que la négligence ait provoqué un dommage appréciable au consommateur.

Quant au montant de la compensation à attribuer, la loi utilise une expression sibylline : « *le montant qui sera alloué par le tribunal comme compensation pour la perte ou le dommage subi par suite de la négligence* ». D'une part, le montant doit avoir un rapport avec le dommage, d'autre part, une liberté d'appréciation est donnée au tribunal. Comment va s'exercer cette appréciation ? Pour le comprendre aisément prenons un cas concret, par exemple la non délivrance d'un objet précieux envoyé par la poste ordinaire. Cela est susceptible de causer parfois un préjudice considérable. Mais le service des postes ne voudra dédommager que dans la mesure de la perte prévisible par lui, c'est-à-dire celle causée par une lettre ordinaire. En effet le service des postes qui assure la transmission d'un grand nombre de documents ne peut pas lui avoir prêté une attention spéciale. Dans le cas de documents précieux dont la perte entraînerait des dommages hors du commun, il est du devoir du consommateur d'en informer le service, auquel cas il lui serait conseillé d'assurer le colis pour la valeur désirée et le service aura à en prendre soin en conséquence. Comme le rôle du tribunal est de protéger le consommateur seulement pour non fourniture de service comme promis, le dédommagement se limitera à la perte correspondante. Si un dommage supplémentaire a été causé par la propre négligence du consommateur, c'est à lui qui de le supporter. Dans l'exemple choisi, la négligence est celle relative à une lettre ordinaire ; en conséquence le dédommagement sera celui qui y correspond. Donc selon la loi, le tribunal doit déterminer la part de dommage imputable au fournisseur de bien ou de service. C'est là qu'intervient sa compétence d'appréciation.

Le demandeur peut également obtenir les dépens. Il y lieu de noter qu'il ne peut pas être condamné aux dépens même si sa demande est rejetée. Mais il est loisible au défendeur de demander des dépens extraordinaires en cas de plainte injustifiée ou vexatoire jusqu'à concurrence de 10 000 roupies⁷⁰.

C. - *Exécution des jugements*

Les jugements peuvent être exécutés par les tribunaux eux-mêmes. En cas de non-exécution spontanée la partie gagnante peut adresser une demande au tribunal pour exécution avec signification à l'autre partie. Si la partie perdante n'obtempère pas, la partie gagnante peut solliciter la saisie et la mise en vente des biens ou la contrainte par corps. C'est cette dernière voie qui est le plus souvent choisie. Comme la partie perdante est le plus souvent riche, l'exécution ne pose pas en général de problèmes. Mais quand il s'agit d'une personne en déconfiture financière, ou d'une personne qui dès le départ a soustrait de l'argent avec une intention frauduleuse, l'exécution devient malaisée. Les tribunaux ont dans ces cas la possibilité de confier l'exécution au tribunal civil du domicile de la partie perdante qui est mieux équipé pour cette tâche.

Les tribunaux peuvent également avoir recours à une action pénale. Ils peuvent condamner la partie réfractaire à un emprisonnement allant d'un mois à trois ans, ou à une amende de deux à dix mille roupies ou aux deux peines. Cette mesure est particulièrement utile pour la non-exécution des sentences rendues en cas de pratique commerciale déloyale et contraignante ou de vente des produits dangereux. Mais cette disposition a été annulée par la Cour supérieure du Karnataka comme anti constitutionnelle⁷¹. Elle était en effet libellée de manière défectueuse et surtout n'indiquait pas la procédure qui devait être suivie.

⁶⁹ *V. Vassandacoumary v. Dr T.Ramachandradu, C.P.J. 1998 (3) 227.*

⁷⁰ *K. Jayaraman v. The Poona Hospital and Research Centre, 1994 (2) CPR 31.*

⁷¹ *Parmjit Singh y. Union of India, 1999 CTG (Karnataka High Court) (CP) 570.*

BILAN GÉNÉRAL

Les tribunaux pour consommateurs au bout d'une décennie d'existence ont acquis une réputation d'efficacité. Les consommateurs mécontents peuvent se faire entendre par les commerçants en brandissant l'épouvantail du tribunal. Toutefois la grande majorité des affaires portées devant les tribunaux se rapportent aux insuffisances dans les services, notamment les services rendus par des organismes publics et semi-publics comme la poste, les banques, les assurances.

Les tribunaux pour consommateurs sont situés dans les chefs-lieux de district. A moins d'une affaire extrêmement importante, ceux qui habitent hors des chefs-lieux ont quelque hésitation pour tenter une affaire qui implique quand même plusieurs déplacements.

Pour le moment, les consommateurs individuels sont à peu près les seuls à avoir recours aux tribunaux. Le gouvernement préfère utiliser les mesures administratives ou les poursuites criminelles. Ce qui est étonnant c'est la carence des associations. Elles ont eu suffisamment de ressort quand il s'agissait d'obtenir du gouvernement la création des tribunaux pour la protection des consommateurs. Mais elles ne montrent pas assez d'enthousiasme pour les utiliser. D'autre part le nombre et l'activité de ces associations laissent à désirer. Il n'existe que 800 associations avec un total de 1 700 000 adhérents pour une population d'un milliard d'habitants et 70 % de ces associations n'existent que sur le papier.

De ce fait en ce qui concerne les denrées courantes où il y a souvent adultération ou autre défaut, il n'y a pas de plainte. Il est inconcevable que chaque consommateur prenne le chemin du tribunal en cette matière où un examen de laboratoire est souvent nécessaire. C'est plutôt la sphère d'action des associations. La carence des associations se manifeste également par l'absence de plaintes en matière de pratique commerciale déloyale ou contraignante, de mise en vente de marchandises dangereuses, de l'exigence de prix supérieur à la norme.

Malgré cette carence, l'intervention judiciaire tient relativement une trop grande place à l'heure actuelle dans la protection des consommateurs. On peut se demander s'il peut continuer à en être ainsi. C'est une arme efficace, mais qui peut s'user facilement. Elle demande à être utilisée avec circonspection. Elle est indispensable dans la panoplie, mais elle devrait être réservée aux cas irréductibles. On devrait davantage avoir recours aux discussions, à la négociation, à la conciliation.

Les associations peuvent également mettre en branle d'autres mesures pour une meilleure protection des consommateurs, comme par exemple le boycottage de certains produits. Elles peuvent aussi contribuer considérablement à l'information des consommateurs. Beaucoup de déboires pourraient être évités pour eux s'ils étaient mieux informés et mieux entraînés à se prémunir contre les artifices avant la conclusion d'un contrat. Cette action en amont est à tout point de vue préférable.

Le pays s'est doté d'un appareil judiciaire spécial pour la protection des consommateurs. Mais il est nécessaire que les consommateurs atteignent vite leur maturité et les associations leur vigueur pour que les tribunaux s'avèrent pleinement efficaces. Il est également nécessaire que les fournisseurs de biens et services se situent à leur vraie place dans la cité et comprennent leur intérêt à long terme au lieu d'une recherche bornée de profit sans mesure.