

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

WT/WGTCP/W/79
24 juillet 1998

(98-2939)

Groupe de travail de l'interaction du commerce
et de la politique de la concurrence

Original: anglais

COMMUNICATION DE L'INDE

La Mission permanente de l'Inde a fait parvenir au Secrétariat la communication ci-après, datée du 26 juin 1998, en lui demandant de la distribuer aux Membres.

LÉGISLATION DE L'INDE EN MATIÈRE DE CONCURRENCE

Dans le monde entier, la législation antitrust fait maintenant partie intégrante de la vie économique. Elle existe non seulement dans les pays développés mais aussi dans les pays en développement. La loi indienne en la matière, qui porte le nom de Loi sur les monopoles et les pratiques commerciales restrictives (Loi MRTP) et qui a été inscrite pour la première fois au Recueil des lois en 1969, s'inspire du mandat énoncé dans les Principes directeurs de la politique de l'État que contient la Constitution indienne. Ces Principes visent à assurer que la justice sociale aille de pair avec la croissance économique. En ce qui concerne la concurrence et la protection du consommateur, cette loi a pour objectif de juguler les pratiques commerciales monopolistiques, restrictives et déloyales qui entravent la concurrence dans les secteurs commercial et industriel et qui sont préjudiciables aux intérêts des consommateurs. Une loi parallèle, la Loi sur la protection du consommateur (1986), a aussi été adoptée et c'est ce texte qui l'emporte dans le domaine des pratiques commerciales restrictives.

Justification de la législation indienne en matière de concurrence

On entend souvent dire que les consommateurs n'ont pas besoin de protection particulière car ils peuvent compter sur les forces du marché. Or l'existence d'un marché parfaitement concurrentiel est une chimère et un mythe la souveraineté du consommateur. Grande est la variété des produits; beaucoup sont complexes et le consommateur n'en a qu'une connaissance imparfaite. Souvent le fournisseur occupe une position dominante par rapport à l'acheteur, dont le pouvoir de négociation sur le marché est faible ou inexistant. Aussi le consommateur a-t-il besoin que la loi le protège contre certaines pratiques et méthodes commerciales et contre des forces peu scrupuleuses; cette protection, il la mérite aussi.

Dans de nombreux pays, une grande partie des consommateurs sont illettrés et mal informés; leur pouvoir d'achat est limité dans un environnement où il y a pénurie de marchandises et où la croissance accouplée à la justice sociale guide le raisonnement du planificateur, du législateur et de l'exécutif. On voit très souvent des commerçants sans scrupules écouler sur le marché, par le biais de pratiques commerciales déloyales et de moyens trompeurs, des produits non indispensables, de qualité médiocre, falsifiés, dangereux et d'une utilité douteuse. La publicité dupe avec subtilité, charrie des demi-vérités, trompe par omission et le consommateur, loin de bénéficier d'une information exacte,

valable et utile concernant les produits, est bombardé d'une information factice qui l'amène à faire de mauvais choix. La transparence dans la diffusion de l'information brille par son absence.

Objectifs

La Loi MRTP a pour principaux objectifs:

- a) d'empêcher une concentration du pouvoir économique qui serait préjudiciable au bien de tous;
- b) de contrôler les monopoles;
- c) d'interdire les pratiques commerciales monopolistiques;
- d) d'interdire les pratiques commerciales restrictives;
- e) d'interdire les pratiques commerciales déloyales.

À la suite de la modification de la Loi, en 1991, les deux premiers de ces cinq objectifs ont perdu leur place prépondérante. L'accent a non seulement été déplacé en faveur des trois derniers mais ceux-ci ont pris une importance particulière. Toutefois, dans la mesure où les monopoles tendent à susciter des pratiques commerciales monopolistiques, la Loi prévoit d'en surveiller l'activité. En bref, elle a pour but de lutter contre les imperfections du marché, sous leurs différentes formes. Ainsi, une fusion, qui peut accroître la domination d'un groupe ou qui se traduit par la prise d'une part importante du marché peut relever de cette loi et des objectifs qu'elle poursuit.

Pratiques commerciales restrictives

De manière générale, est qualifiée de restrictive toute pratique commerciale qui a pour effet d'empêcher la concurrence, de la fausser ou de la restreindre. Plus particulièrement, toute pratique qui tend à gêner la pénétration d'un flux de capitaux ou de ressources dans le courant de la production est une pratique commerciale restrictive. De même, toute manipulation des prix, des conditions de livraison ou d'approvisionnement du marché qui impose indûment au consommateur des dépenses ou des restrictions est considérée comme une pratique commerciale restrictive. La concurrence n'est toutefois pas toujours le critère permettant de déterminer si une pratique commerciale doit être considérée comme restrictive.

Parmi les formes communes de pratiques commerciales restrictives énumérées dans la Loi et où n'entre pas en jeu l'élément concurrentiel, on citera les suivantes:

- a) refus d'entretenir des relations commerciales;
- b) ventes liées;
- c) vente forcée d'une gamme entière de produits;
- d) accords d'exclusivité;
- e) collusion cartellaire;
- f) prix discriminatoires;
- g) prix de vente imposés;

- h) restrictions d'origine géographique;
- i) prix abusifs.

Toutes les pratiques commerciales restrictives énumérées plus haut sont considérées par la loi comme préjudiciables à l'intérêt général. Il incombe donc à l'entité, organisme ou entreprise accusé de se livrer à une pratique commerciale restrictive donnée de faire la preuve que s'applique dans son cas une exception prévue par la loi. Ainsi, l'intéressé peut invoquer que:

- a) la restriction est raisonnablement nécessaire, vu la nature des marchandises auxquelles elle s'applique, pour mettre la population à l'abri des dommages (aux personnes ou aux biens) que causerait la consommation, l'installation ou l'utilisation de ces marchandises;
- b) la levée de la restriction priverait le public, en tant qu'acheteur, consommateur ou utilisateur de telles ou telles marchandises et d'autres avantages spécifiques et substantiels dont il jouit ou pourrait jouir, soit du fait de la restriction elle-même, soit de tout arrangement ou opération en résultant;
- c) la restriction est raisonnablement nécessaire pour contrecarrer les mesures prises par une personne non partie à l'accord en vue d'empêcher ou de restreindre la concurrence dans le secteur commercial où la personne partie à l'accord exerce une activité, ou dans un secteur en relation avec lui;
- d) la restriction est raisonnablement nécessaire pour permettre aux personnes parties à l'accord de négocier des conditions équitables en vue de la fourniture ou de l'achat de marchandises à toute personne n'y étant pas partie qui contrôle une part prépondérante du secteur de l'achat ou de la vente de telles marchandises ou pour la fourniture de marchandises à toute personne non partie à l'accord et n'exerçant pas d'activité dans le secteur commercial visé qui, seule ou avec d'autres, contrôle une part prépondérante du marché de ces produits;
- e) eu égard à la situation présente ou à la situation raisonnablement prévisible au moment de la demande d'exception, la levée de la restriction risquerait d'avoir des répercussions graves et durables sur le niveau général de l'emploi dans un secteur où se trouve concentrée une part importante de l'activité commerciale ou industrielle à laquelle se rapporte l'accord;
- f) eu égard à la situation présente ou à la situation raisonnablement prévisible au moment de la demande d'exception, la levée de la restriction risquerait d'entraîner une réduction du volume des exportations ou des recettes d'exportation de l'Inde ou du volume d'affaires (y compris les exportations) du secteur commercial ou industriel;
- g) la restriction est raisonnablement nécessaire car elle permet de maintenir telle ou telle autre restriction acceptée par les parties, soit dans le cadre du même accord, soit dans celui de tout autre accord qu'elles auraient conclu; c'est une restriction que la Commission ne juge pas contraire à l'intérêt général pour des raisons autres que celles qui sont indiquées dans le présent paragraphe ou qu'elle n'a pas jugée préjudiciable dans d'autres affaires dont elle a été saisie;

- h) la restriction n'entrave ni ne décourage de manière importante, directement ou indirectement, la concurrence dans un secteur commercial ou industriel pertinent et elle ne risque pas de le faire;
- i) cette restriction a été expressément autorisée et approuvée par les pouvoirs publics centraux;
- j) cette restriction est nécessaire pour assurer la défense de l'Inde ou d'une partie du territoire national ou pour assurer la sécurité de l'État;
- k) la restriction est nécessaire pour continuer à fournir à la population les biens et les services essentiels.

Si la Commission MRTP estime que l'exception invoquée est acceptable et si, en outre, elle juge que la restriction n'est pas déraisonnable, parce qu'il existe un équilibre entre la situation décrite et l'intérêt du public ou du consommateur que la mise en œuvre de la restriction pourrait léser, elle peut conclure que la pratique commerciale restrictive visée n'est pas préjudiciable à l'intérêt général et clôt l'enquête qu'elle a ouverte contre la partie mise en cause.

Par ailleurs, si une loi en vigueur autorise expressément une pratique commerciale, la Commission MRTP ne peut prendre aucune décision à l'encontre de la partie mise en cause.

Pratiques commerciales déloyales

Selon la législation de l'Inde, sont essentiellement déloyales les pratiques commerciales qui relèvent des catégories suivantes:

- a) publicité trompeuse et description fallacieuse;
- b) ventes en solde et publicités d'appât;
- c) offre de cadeaux ou de prix que l'on n'a pas l'intention de distribuer et organisation de concours publicitaires;
- d) normes de sécurité des produits;
- e) thésaurisation ou destruction de marchandises.

Présenter les faits sous un jour faux ou trompeur, pour dénigrer les biens, les services ou le négoce d'autrui constitue aussi, selon la législation indienne, une pratique commerciale restrictive.

Pratiques commerciales monopolistiques

Est monopolistique toute pratique commerciale qui a ou risque d'avoir pour effet:

- a) de maintenir le prix de marchandises ou le coût de services à un niveau déraisonnable en limitant, réduisant ou contrôlant de toute autre manière la production, la fourniture ou la distribution de marchandises ou la fourniture de services;
- b) d'empêcher ou de freiner déraisonnablement la concurrence en ce qui concerne la production, la fourniture ou la distribution de marchandises ou la fourniture de services;

- c) de limiter le développement technique ou les dépenses d'infrastructure au détriment du bien commun ou de laisser se dégrader la qualité des marchandises produites, fournies ou distribuées en Inde, ou des services fournis dans ce pays;
- d) d'augmenter déraisonnablement:
 - le coût de production des marchandises;
 - le tarif demandé pour fournir un service ou continuer à l'assurer;
- e) d'augmenter déraisonnablement:
 - le prix auquel les marchandises sont ou peuvent être vendues ou revendues ou le tarif auquel les services sont ou peuvent être fournis;
 - les bénéfices qui sont ou peuvent être tirés de la production, de la fourniture ou de la distribution (y compris la vente ou l'achat) de marchandises ou de la fourniture ou du maintien de marchandises sur le marché ou de la fourniture de services;
- f) d'empêcher ou de freiner la concurrence en ce qui concerne la production, la fourniture ou la distribution de marchandises ou la fourniture ou le maintien de services, en usant de moyens déloyaux ou de pratiques de nature à induire en erreur.

Position dominante

Selon la législation indienne, toute entreprise qui détient un quart ou plus de la production, de la fourniture, de la distribution ou du contrôle de biens ou de services est considérée comme une entreprise occupant une position dominante. La loi fait d'autres distinctions, plus fines, mais le présent document traitant de généralités, ce n'est pas ici le lieu d'en parler. Lorsque la Commission MRTP examine une fusion d'entreprises, il lui faut, et c'est là une de ses importantes fonctions, évaluer quelle sera en termes de domination du marché la position de l'entité résultant de la fusion, eu égard au bien commun et à l'intérêt général. Si la fusion amène une entreprise ayant une position dominante à fixer unilatéralement les prix sans se soucier du marché et si elle tend à faire disparaître des unités et des entreprises de taille plus modeste et à étrangler la concurrence, la Commission a autorité pour y mettre fin.

Commission MRTP

En vertu de la Loi MRTP, une commission a été créée dont le Président est toujours une personne qui est ou a été juge à la Cour Suprême ou dans une Haute Cour (celle d'un État) ou qui a les qualifications requises pour l'être. Les membres de la Commission sont des personnes compétentes et intègres, qui ont bonne réputation, connaissent bien les problèmes ressortissant à l'économie, au droit, au commerce, à la comptabilité, à l'industrie, aux affaires publiques ou à l'administration, ont de l'expérience dans ces domaines ou ont prouvé qu'ils avaient la capacité de suivre ces questions. La Commission bénéficie du concours du Directeur général des enquêtes et enregistrements. Celui-ci l'aide à mener des enquêtes ou à tenir le registre des accords et à conduire la procédure pendant les enquêtes dont elle est chargée. En plus des pouvoirs conférés à un tribunal civil, la Commission peut:

- a) ordonner à une entreprise fautive de mettre un terme à une pratique commerciale répréhensible et d'éviter toute récidive;
- b) rendre une ordonnance de ne pas faire;

- c) prononcer une injonction provisoire par laquelle elle met en demeure une entreprise fautive de mettre un terme à une pratique commerciale qui lui est reprochée;
- d) accorder des indemnités pour toutes pertes ou dommages subis du fait de pratiques commerciales restrictives, déloyales ou monopolistiques;
- e) ordonner aux parties à des accords contenant des clauses restrictives de modifier celles-ci;
- f) ordonner aux parties de diffuser des annonces correctives;
- g) recommander aux autorités centrales la division d'entreprises ou la rupture de liens unissant des entreprises, si leur mode de fonctionnement est préjudiciable à l'intérêt général, ou s'il a conduit ou conduit à adopter des pratiques commerciales monopolistiques ou restrictives.

Investigations et enquêtes

La Commission MRTP peut être saisie d'une plainte pour pratiques commerciales restrictives ou déloyales par:

- a) un consommateur;
- b) une association homologuée de consommateurs;
- c) une association professionnelle.

La Commission peut agir sur demande du Directeur général, des autorités centrales ou des autorités d'un État. La loi dispose qu'elle peut agir *suo motu*, si elle détient des informations reçues de quelque source que ce soit ou si elle-même a connaissance de certains faits.

Quand elle est saisie d'une plainte, la Commission en avise généralement le Directeur général, pour enquête et rapport. Le plus souvent, la personne faisant l'objet de la plainte est invitée à présenter ses observations à ce sujet. L'expérience montre que, dans un grand nombre de cas, la lettre adressée par le Directeur général ou la Commission ou l'enquête menée par eux a pour effet de donner satisfaction au plaignant. On l'a constaté dans des affaires où il s'agissait de rembourser des frais de réparations ou de remplacer des appareils – réfrigérateurs ou téléviseurs – ou encore de remplacer des pièces défectueuses alors que l'appareil était encore sous garantie, etc. De même, la Commission a eu l'occasion d'intervenir avec succès dans des différends en matière de propriété. Aux termes de la loi, il est fait provisoirement injonction à l'auteur présumé de pratiques monopolistiques, restrictives ou déloyales d'y mettre fin en attendant la conclusion de l'enquête menée par la Commission.

La Loi contient une disposition fort utile, en vertu de laquelle la Commission peut attribuer des réparations pour pertes ou dommages subis par un consommateur, un commerçant, une corporation ou un État du fait de pratiques monopolistiques/restrictives/déloyales auxquelles se serait livrée une entreprise ou une personne.

Fusions

Les fusions ou rachats peuvent conduire à une concentration du pouvoir économique. La Loi MRTP ne les interdit pas, mais elle veille à ce qu'ils servent l'intérêt général. Avant la modification apportée à la Loi en 1991, l'expansion d'entreprises géantes était vue d'un mauvais œil.

On tenait en effet à éviter qu'elles n'acquièrent une puissance telle que le marché, les consommateurs et l'expansion industrielle du pays s'en trouvent étranglés. Depuis sa modification en 1991, la Loi a été restructurée et l'obligation d'obtenir une autorisation préalable des pouvoirs publics avant de procéder à une fusion ou un rachat a été levée. En revanche, pour ce qui est de la concentration du pouvoir économique, la Loi conserve les dispositions ayant trait à l'autorité qu'ont les pouvoirs publics d'ordonner la division d'une entreprise et la rupture de liens entre entreprises, si le fonctionnement de celles-ci est préjudiciable à l'intérêt général ou risque d'entraîner l'adoption de pratiques monopolistiques ou restrictives. Si l'autorité de mener une enquête à cet égard est dévolue à la Commission MRTTP, seuls les pouvoirs publics peuvent ordonner la division d'une entreprise ou la rupture de liens entre entreprises. La Commission a donc un rôle consultatif.

Protection du consommateur

La Loi de 1986 sur la protection du consommateur prévoit la création de conseils et d'autres entités chargés de régler les différends et toutes questions relatifs à la consommation. Les conseils de consommateurs cherchent avant tout à promouvoir et à défendre les droits des consommateurs et notamment les suivants:

- a) le droit d'être protégé contre la commercialisation de produits dangereux pour la santé et les biens;
- b) le droit de disposer de l'information nécessaire sur les produits (qualité, quantité, activité, pureté et prix), afin de se prémunir contre les pratiques commerciales déloyales;
- c) le droit d'avoir accès à une gamme variée de produits à des prix concurrentiels;
- d) le droit de se faire entendre et d'avoir la certitude que les intérêts des consommateurs seront dûment pris en compte par les instances appropriées;
- e) le droit de demander réparation en cas de pratiques commerciales déloyales ou d'exploitation peu scrupuleuse du consommateur;
- f) le droit d'être éduqué en matière de consommation.

Des mécanismes quasi judiciaires ont été mis en place au niveau des districts, des États et de l'administration centrale. Ils ont pour fonction de venir en aide aux consommateurs et de leur allouer des indemnités en cas de pertes ou de dommages. S'il n'est pas donné suite à l'ordre intimé par un organe quasi judiciaire, la Loi sur la protection du consommateur prévoit des sanctions. Cette loi œuvre donc sur deux plans: éduquer le consommateur et lui offrir un moyen simple, peu onéreux et rapide d'obtenir réparation d'un tort qu'il a subi.

Les organes quasi judiciaires peuvent ordonner à la partie fautive:

- a) d'éliminer le défaut signalé dans une marchandise;
- b) de remplacer cette marchandise par une autre de même type et non défectueuse;
- c) de rendre au plaignant le prix d'achat ou la somme qu'il a payée;
- d) de verser au consommateur les réparations qui lui ont été allouées pour la perte ou pour le dommage qu'il a subi en raison de la négligence de la partie fautive.

Les dispositions de la Loi MRTP et de la Loi sur la protection du consommateur sont les mêmes, en particulier s'agissant des pratiques commerciales déloyales. En cas de chevauchement de juridiction, le plaignant peut choisir l'instance appropriée pour obtenir réparation du tort qu'il a subi.

Conclusion

La Loi MRTP et la Loi sur la protection du consommateur ont pour objectif de favoriser la concurrence. La notion de l'intérêt général, qui englobe l'intérêt du consommateur, sous-tend le cadre mis en place par le législateur dans l'un et l'autre cas pour interdire les pratiques monopolistiques, restrictives et déloyales.
