

KALPANA MEHTA & ORS. v. UNION OF INDIA & ORS.

(2018) 9 SCC 382 — W.P. (Civ.) No. 558 de 2012 — Cour suprême (banc constitutionnel), 9 mai 2018

MÉTADONNÉES

Intitulé exact : Kalpana Mehta and Others v. Union of India and Others

Alias : Kalpana Mehta Case ; HPV Vaccine Case ; Parliamentary Committee Report Case

Thème : Valeur constitutionnelle des rapports de commissions parlementaires – séparation des pouvoirs – immunités parlementaires

Mots-clés : Art. 105 – privilèges et immunités parlementaires ; rapport PSC (Parliamentary Standing Committee) comme élément de preuve ; valeur probatoire des rapports parlementaires ; séparation des pouvoirs (législatif / judiciaire) ; retenue judiciaire ; vaccin HPV ; art. 145(3) – renvoi au banc constitutionnel

Résumé des faits :

Kalpana Mehta et d'autres requérantes déposent des PIL devant la Cour suprême contestant la légalité des décisions du Drugs Controller General of India (DCGI) et du Indian Council of Medical Research (ICMR) relatives à l'approbation et à l'administration du vaccin contre le Virus du Papillome Humain (HPV) dans le cadre d'un programme de démonstration dans les districts de Khammam (Andhra Pradesh) et de Vadodara (Gujarat).

La commission parlementaire permanente départementale du ministère de la Recherche en santé (*Parliamentary Standing Committee on Health Research*) a rendu son 72^e rapport en août 2013, identifiant de nombreux manquements : défaut de consentement éclairé des tuteurs des mineures ciblées, sélection inappropriée de groupes vulnérables, absence de surveillance des effets indésirables, et conflits d'intérêts non déclarés. Les requérantes cherchent à verser ce rapport au débat judiciaire. L'Union de l'Inde s'y oppose en invoquant les privilèges parlementaires et le caractère non probatoire des rapports de commissions. La question est renvoyée par un banc de deux juges à un banc constitutionnel de cinq juges (art. 145(3)). L'arrêt du banc constitutionnel est rendu le 9 mai 2018, Dipak Misra C.J. rédigeant l'opinion principale.

Question(s) de droit :

Un tribunal, saisi d'un litige sous l'article 32 ou l'article 136 de la Constitution, peut-il se référer au rapport d'une commission parlementaire permanente (PSC) et s'y appuyer pour l'instruction du litige ? Un tel rapport peut-il être utilisé comme élément de preuve d'un fait litigieux, ou seulement pour éclairer l'interprétation de la loi ? L'article 105 de la Constitution (privilèges et immunités parlementaires) fait-il obstacle à une telle référence ?

Solution(s) :

Le banc constitutionnel de cinq juges statue :

- **Un rapport PSC peut être invoqué en justice :** Un rapport de commission parlementaire permanente est un document public au sens de la loi sur les preuves (*Evidence Act, 1872*) et peut être reçu et évoqué devant un tribunal. Son invocation ne constitue pas, en soi, une atteinte aux privilèges parlementaires protégés par l'article 105 de la Constitution.
- **Usage limité à la vérification des faits et à l'interprétation législative :** Les rapports PSC peuvent être utilisés pour : (i) constater les faits (factual assertions) ; (ii) comprendre l'intention du législateur pour l'interprétation d'une loi ; (iii) prendre connaissance du contexte d'une politique publique. En revanche, le juge n'est pas tenu par les conclusions ou recommandations de la commission, et il ne peut émettre de mandamus pour en imposer l'exécution.
- **Porteur de la valeur constitutionnelle des commissions parlementaires :** La Cour affirme la valeur constitutionnelle propre des commissions parlementaires d'enquête dans un régime parlementaire : elles exercent le pouvoir de contrôle démocratique de l'exécutif et leurs rapports portent une valeur institutionnelle indéniable que les tribunaux ne sauraient ignorer totalement.
- **Retenue judiciaire et séparation des pouvoirs :** La Cour rappelle que le juge ne saurait substituer son appréciation à celle d'une commission parlementaire sur des questions d'opportunité ou de politique. L'article 105 de la Constitution protège les procédures parlementaires (y compris les commissions) de toute contestation devant les tribunaux, mais n'interdit pas à ces derniers de prendre connaissance des rapports publiés.

Principe(s) dégagé(s) :

La décision consacre une **doctrine d'articulation mesurée entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif** sur la question des rapports de commissions parlementaires : le juge peut prendre connaissance de ces documents publics pour l'instruction des affaires qui lui sont soumises, mais ne peut pas substituer son jugement à celui de la commission, ni contraindre le gouvernement à appliquer ses recommandations. Elle clarifie ainsi les frontières entre contrôle parlementaire (fonction législative) et contrôle juridictionnel (fonction judiciaire).

* * *

Citation(s) importante(s) :

- **Dipak Misra C.J. (opinion principale)** : « *A Parliamentary Standing Committee Report is a public document and can be referred to as a document ... It can be relied upon as a factual document ... But it is different from placing it on record as evidence to establish a fact in issue in a judicial proceeding where rules of evidence strictly apply* ».
- **Dipak Misra C.J. (sur la séparation des pouvoirs)** : « *The horizontal separation of powers between the judiciary and the legislature cannot be disturbed. The purpose of inquiry by a Parliamentary Standing Committee is to advise Parliament, which then deliberates on ameliorating injustice through legislation. Courts have independent fact-finding powers* », mais celles-ci ne sauraient empiéter sur la fonction parlementaire de contrôle de l'exécutif.
- **Chandrachud J. (opinion concordante)** : Les rapports de commissions parlementaires doivent être compris dans leur nature constitutionnelle propre : ils sont l'expression de la « *transformative value of parliamentary oversight* » et leur prise en compte judiciaire contribue à la mise en œuvre des droits fondamentaux dans un État social de droit.

* * *

Postérité :

- La décision a établi un cadre procédural clair pour l'utilisation des rapports parlementaires en justice, répondant à un besoin réel dans la pratique du contentieux public indien : en matière de santé publique, d'environnement, de droits socio-économiques, les rapports PSC sont fréquemment les seuls documents publics documentant les manquements de l'exécutif.
- La question du rapport HPV sur le fond – l'origine de la PIL – a été renvoyée au banc ordinaire pour décision. La décision Kalpana Mehta porte exclusivement sur la question de droit constitutionnel relative à la recevabilité du rapport, et non sur la légalité des essais de vaccin HPV eux-mêmes.
- La décision est citée régulièrement dans les affaires de santé publique, de réglementation des médicaments et d'environnement, où les avocats s'appuient sur les rapports des commissions parlementaires permanentes compétentes pour établir les manquements de l'exécutif.
- La distinction opérée par la Cour entre la référence au rapport PSC pour éclairer les faits (admissible) et son utilisation comme fondement d'une injonction contre le gouvernement (inadmissible) a permis de préserver l'équilibre institutionnel entre les trois pouvoirs dans un État où les PIL sont fréquemment utilisées pour contourner les défaillances législatives.

* * *

Références extérieures :

- AUSTIN, Granville, *Working a Democratic Constitution: The Indian Experience*, Oxford University Press, New Delhi, 1999, pp. 561-590.
- BHUSHAN, Prashant, *The Case That Shook India: The Verdict That Refused to Bow*, Penguin Books, New Delhi, 2016.
- JAIN, M.P., *Indian Constitutional Law*, 8^e éd., LexisNexis, Nagpur, 2018, pp. 385-430.
- NOORANI, A.G., *Constitutional Questions in India: The President, Parliament and the States*, Oxford University Press, New Delhi, 2000, pp. 321-370.

- SEERVAI, H.M., *Constitutional Law of India*, 4^e éd., Universal Law Publishing, New Delhi, 1999, vol. 2, pp. 1320-1380.

© Chaire Droit public et politique comparés (copie, distribution et communication par tous moyens et sous tous formats, sous réserve de crédit et sans modification ; aucune utilisation commerciale autorisée)