

BENNETT COLEMAN & CO. & ORS. v. UNION OF INDIA & ORS.

AIR 1973 SC 106 — [1973] (2) SCR 757 — W.P. Nos. 226-228 de 1972 — Cour suprême, 30 octobre 1972

MÉTADONNÉES

Intitulé exact : Bennett Coleman & Co. and Others v. Union of India and Others

Alias : Bennett Coleman Case ; Newsprint Policy Case

Thème : Liberté de la presse – contrôle gouvernemental du papier journal – liberté d’expression

Mots-clés : Art. 19(1)(a) – liberté d’expression et de la presse ; politique papier journal 1972-73 ; restrictions quantitatives vs qualitatives ; « test des effets » ; liberté de la presse comme droit fondamental implicite ; art. 14 – égalité

Résumé des faits :

Au début des années 1970, le gouvernement indien, invoquant la rareté du papier journal importé, décide une politique de contrôle stricte de la distribution et de l’utilisation du papier journal (« *Newsprint Policy* » pour l’année 1972-1973), en vertu du *Newsprint Control Order* de 1962 et de l’*Import Control Order* de 1955. Les restrictions imposées comprennent notamment : un plafonnement du nombre de pages publiables par les grands quotidiens ; l’interdiction de lancer de nouvelles éditions ou de nouveaux titres pour les groupes possédant déjà un quotidien ; une allocation limitée des quotas de papier journal ; et une majoration de 20 % du quota réservée aux seuls journaux de moins de dix pages.

Bennett Coleman & Co. (propriétaire du *Times of India* et du *Navbharat Times*), le *Hindustan Times*, l’*Indian Express* et le journal *The Hindu* saisissent la Cour suprême sous l’article 32, contestant la constitutionnalité de ces restrictions au regard des articles 14 et 19(1)(a) de la Constitution. Les affaires sont jointes. Le banc de cinq juges présidé par le juge en chef Sikri rend son arrêt le 30 octobre 1972 : majorité de 4/5, l’opinion de la majorité étant rédigée par le juge Ray, avec une opinion concordante de Beg J. et une dissidence de Mathew J.

Question(s) de droit :

La politique papier journal de 1972-1973 viole-t-elle l’article 19(1)(a) de la Constitution (liberté d’expression) en restreignant quantitativement la capacité des journaux à publier ? Les restrictions imposées – notamment le plafonnement du nombre de pages et l’interdiction de lancer de nouveaux titres – constituent-elles des restrictions « raisonnables » au sens de l’article 19(2) ? Une restriction économique et quantitative sur la presse (sans régulation directe du contenu rédactionnel) peut-elle néanmoins constituer une atteinte à la liberté d’expression ?

Solution(s) :

La Cour suprême, à la majorité de 4/1 :

- **Liberté de la presse :** La liberté de la presse est une dimension essentielle et implicite de la liberté d’expression garantie par l’article 19(1)(a), même si elle n’y est pas expressément mentionnée. L’absence d’une mention expresse est sans incidence ; la presse est couverte par la même protection constitutionnelle que tout autre vecteur d’expression.
- **Test des effets appliqué à la presse :** En reprenant le « test des effets » de *R.C. Cooper* (1970), la Cour juge que ce qui compte n’est pas l’objet formel d’une mesure (économique ou réglementaire) mais ses effets réels sur la liberté d’expression. Une restriction quantitative sur le papier journal est une restriction à la liberté de la presse, car elle affecte directement le volume de l’information diffusée, la circulation et la viabilité économique des journaux.
- **Inconstitutionnalité de la politique 1972-1973 :** Les clauses V, VII(a), VII(c), VIII et X de la politique 1972-1973 sont déclarées inconstitutionnelles. Le plafonnement des pages des grands journaux n’est pas justifié par une pénurie avérée de papier journal ; il constitue une restriction déguisée en politique d’importation ce qui est en réalité un contrôle de la presse. Le *Newsprint Control Order* de 1962 et l’*Import Control Order* de 1955 ne sont pas en eux-mêmes annulés.
- **Article 14 :** La distinction opérée entre journaux de moins de dix pages (bénéficiant d’une majoration de quota de 20 %) et journaux de plus de dix pages repose sur une classification sans fondement raisonnable et viole l’article 14.

Principe(s) dégagé(s) :

La décision consacre la **liberté de la presse comme partie intégrante de la liberté d'expression** : le droit fondamental compris à l'article 19(1)(a) protège la presse non seulement contre les restrictions directes de contenu rédactionnel, mais aussi contre toute mesure indirecte – y compris économique ou quantitative – dont l'effet réel est de limiter la diffusion de l'information.

Elle établit également que la liberté de la presse a des **dimensions quantitatives et qualitatives** : réduire le nombre de pages d'un journal, c'est réduire l'espace dévolu à l'information, contraindre les choix rédactionnels entre nouvelles et publicité, et affaiblir la viabilité économique du journal – autant d'atteintes à la liberté d'expression.

* * *

Citation(s) importante(s) :

- **Ray J. (majorité)** : « *Although Article 19(1)(a) does not mention the freedom of the press, the freedom of speech and expression includes freedom of propagation of ideas, which freedom is ensured by freedom of circulation* » ; la liberté de la presse est une dimension essentielle et implicite de l'article 19(1)(a).
- **Ray J. (sur le test des effets)** : « *The Newsprint Control Policy is found to be [a] newspaper control order in the guise of framing an Import Control Policy for newsprint* » ; c'est l'effet réel de la mesure, non son objet formel, qui détermine sa constitutionnalité.
- **Ray J.** : L'imposition d'une limite de pages « *will not only deprive petitioners of their financial sustainability, but it will also stifle freedom of expression by forcing a reduction in page count, which will reduce circulation and the area covered by news and views* ».
- **Mathew J. (dissidence)** : Le contrôle quantitatif du papier journal n'emporte pas restriction de la liberté d'expression, dans la mesure où il ne réglemente pas le contenu et tend au contraire à élargir la liberté d'expression en empêchant la formation de monopoles de presse.

* * *

Postérité :

- L'arrêt s'inscrit dans une ligne jurisprudentielle inaugurale comprenant *Romesh Thappar v. State of Madras* (1950), *Brij Bhushan v. State of Delhi* (1950) et *Sakal Papers v. Union of India* (1962), qui avaient déjà reconnu la liberté de la presse comme composante de l'article 19(1)(a). *Bennett Coleman* en constitue la consécration la plus développée.
- La protection contre les restrictions économiques indirectes à la presse a été confirmée et approfondie dans *Indian Express Newspapers v. Union of India* (AIR 1986 SC 515), où la Cour a également invalidé des droits de douane sur le papier journal au nom de la liberté de la presse.
- Le test des effets appliqué à la presse dans *Bennett Coleman* a été réutilisé dans les contentieux relatifs aux restrictions à Internet, notamment dans *Shreya Singhal v. Union of India* (2015) sur la liberté d'expression numérique et dans les affaires sur les coupures d'Internet (« *internet shutdowns* »).

* * *

Références extérieures :

- AUSTIN, Granville, *Working a Democratic Constitution: The Indian Experience*, Oxford University Press, New Delhi, 1999, pp. 311-340.
- BHATIA, Gautam, *The Transformative Constitution*, HarperCollins, New Delhi, 2019, pp. 111-145.
- JAIN, M.P., *Indian Constitutional Law*, 8^e éd., LexisNexis, Nagpur, 2018, pp. 1045-1075.
- MENDEL, Toby, *Broadcasting Regulation: A Comparative Study*, UNESCO, Paris, 2011, pp. 145-172.
- SEERVAI, H.M., *Constitutional Law of India*, 4^e éd., Universal Law Publishing, New Delhi, 1999, vol. 1, pp. 756-800.