

INDRA SAWHNEY & ORS. v. UNION OF INDIA & ORS.

AIR 1993 SC 477 — 1992 Suppl (3) SCC 217 — W.P. Nos. 76, 930 et al. de 1990 — Cour suprême, 16 novembre 1992

MÉTADONNÉES

Intitulé exact : Indra Sawhney and Others v. Union of India and Others

Alias : Mandal Commission Case ; Mandal Verdict

Thème : Réservations OBC – discrimination positive – plafond 50 % – couche crémeuse

Mots-clés : Art. 16(4) — réservations dans l'emploi public ; Commission Mandal ; 27 % de réservations OBC ; « *creamy layer* » (couche crémeuse) ; plafond de 50 % (« Balaji » confirmé) ; absence de réservations dans les promotions ; retard social vs. retard économique

Résumé des faits :

En 1979, le Premier ministre Morarji Desai constitue la deuxième Commission sur les classes défavorisées (« *Second Backward Classes Commission* »), présidée par B.P. Mandal, en application de l'article 340 de la Constitution. La Commission remet son rapport en 1980 : elle recommande un quota de 27 % de réservations dans les emplois de la fonction publique centrale pour les *Other Backward Classes* (OBC), en sus des 22,5 % déjà réservés aux SC et aux ST. Le rapport demeure inappliqué jusqu'en août 1990, date à laquelle le Premier ministre V.P. Singh en annonce la mise en œuvre. Cette annonce déclenche de violentes protestations et des manifestations d'immolation dans tout le pays.

Plusieurs requêtes sont déposées devant la Cour suprême, contestant la constitutionnalité de l'Office Memorandum du gouvernement central (13 août 1990) mettant en œuvre les quotas. Indra Sawhney est la principale requérante d'un recours contestant la réservation pour des raisons de caste plutôt qu'économiques. Un autre Office Memorandum (25 septembre 1991) du gouvernement Narasimha Rao ajoute 10 % de réservations pour les classes économiquement défavorisées des hautes castes (SEBC). La Cour suprême réunit un banc constitutionnel de neuf juges – le plus grand jamais réuni depuis *Kesavananda Bharati* – et rend son arrêt le 16 novembre 1992 à la majorité de 6/9.

Question(s) de droit :

La réservation de 27 % dans les emplois publics centraux pour les OBC, mise en œuvre par décret exécutif, est-elle valide au regard de l'article 16(4) de la Constitution ? La caste peut-elle être un critère de définition du retard social ? Les quotas doivent-ils être plafonnés ? La « couche crémeuse » (« *creamy layer* ») des OBC – leur élite économique – doit-elle être exclue du bénéfice des quotas ? Les réservations peuvent-elles être étendues aux promotions ? Les 10 % de réservations pour les SEBC (classes économiquement défavorisées des hautes castes) sont-ils constitutionnels ?

Solution(s) :

La Cour suprême, à la majorité de 6/9, statue :

- **Validation des 27 % de réservations OBC :** La réservation de 27 % dans les emplois de la fonction publique centrale pour les OBC est constitutionnellement valide au titre de l'article 16(4). La caste est un critère pertinent mais non exclusif de définition du retard social.
- **Confirmation du plafond de 50 % :** Les réservations, toutes catégories confondues (SC + ST + OBC), ne peuvent excéder 50 % des postes disponibles. Ce plafond, posé dans *M.R. Balaji* (1963), est confirmé et étendu de l'art. 15(4) à l'art. 16(4). Des dérogations sont possibles dans des « circonstances extraordinaires », mais elles doivent rester l'exception.
- **Exclusion de la « couche crémeuse » :** Les membres des OBC qui ont dépassé un certain seuil de revenus et de position sociale – la « couche crémeuse » (« *creamy layer* ») – doivent être exclus du bénéfice des réservations. Les quotas sont destinés aux plus défavorisés au sein des OBC, et non à l'élite économique de ces communautés qui n'a plus besoin de protection.
- **Pas de réservations dans les promotions :** L'article 16(4) n'autorise pas les réservations dans les promotions. Les quotas ne s'appliquent qu'au recrutement initial. La Cour infirme les précédents *General Manager Southern Railway v. Rangachari* (1962) et *Akhil Bharatiya Soshit Karamchhari Sangh v. Union of India* (1981) sur ce point.

- **Invalidité des 10 % pour les SEBC** : Les 10 % de réservations pour les classes économiquement défavorisées des hautes castes sont inconstitutionnels car la Constitution ne reconnaît pas le retard purement économique comme critère de réservation au sens de l'article 16(4) — c'est le retard social et éducatif qui est pertinent.

Principe(s) dégagé(s) :

La décision constitue la **charte fondamentale de la politique indienne de discrimination positive**. Elle pose cinq règles cardinales, désormais invariablement citées ensemble : (i) la caste est un critère pertinent mais non exclusif de définition du retard ; (ii) le plafond de 50 % est constitutionnellement contraignant ; (iii) la couche crémeuse doit être exclue ; (iv) pas de réservations dans les promotions ; (v) le retard purement économique n'ouvre pas droit aux réservations de l'art. 16(4). Elle consacre en outre la « périodicité de la révision » : les listes de classes défavorisées doivent être régulièrement réexaminées.

* * *

Citation(s) importante(s) :

- **Jeevan Reddy J. (majorité)** : « *Article 16(4) is not an exception to Article 16(1). It is an enabling provision, a facet of equality* » : les réservations ne sont pas une dérogation au principe d'égalité mais un instrument de sa réalisation substantielle.
- **Jeevan Reddy J. (sur la couche crémeuse)** : Les personnes ayant échappé à la condition sociale défavorisée de leur classe ne sauraient être considérées comme faisant encore partie de la classe défavorisée : « *the creamy layer concept is not based on income but rather on the level of social advancement* », et les bénéficiaires des quotas doivent aller aux plus démunis au sein des OBC.
- **Jeevan Reddy J. (sur le plafond)** : « *The reservations contemplated by clauses (4) and (4-A) of Article 16 should not exceed 50 percent. This rule of 50 percent is a rule of caution adopted by this court* » pour préserver l'intérêt des autres candidats et assurer l'efficacité de l'administration.

* * *

Postérité :

- L'interdiction des réservations dans les promotions a été contrecarrée par le **77^e amendement constitutionnel** (1995) qui insère l'article 16(4-A) autorisant les réservations dans les promotions pour les SC/ST, validé par la Cour suprême dans *M. Nagaraj v. Union of India* (2006) sous réserve de conditions (retard avéré, sous-représentation, efficacité administrative).
- Le plafond de 50 % a été franchi avec le **103^e amendement constitutionnel** (2019) qui insère les articles 15(6) et 16(6) pour les réservations au titre du retard économique (EWS), soit exactement ce que *Indra Sawhney* avait jugé inconstitutionnel. La Cour suprême a validé cet amendement dans *Janhit Abhiyan v. Union of India* (2022) par 3/5, au motif que l'EWS constitue une catégorie distincte non couverte par l'art. 16(4).
- La règle de la couche crémeuse a été consolidée et affinée dans de nombreuses décisions ; en 2006, la Cour a envisagé son éventuelle application aux SC/ST dans *Indra Sawhney v. Union of India (II)*, question toujours débattue à ce jour.
- La décision a profondément structuré la vie politique indienne : elle a transformé les OBC en catégorie électorale autonome et déclenché une course aux reconnaissances de statut OBC qui se poursuit encore, illustrant la tension permanente entre justice redistributive et politisation des identités.

* * *

Références extérieures :

- GALANTER, Marc, *Competing Equalities: Law and the Backward Classes in India*, University of California Press, Berkeley, 1984.
- JAIN, M.P., *Indian Constitutional Law*, 8^e éd., LexisNexis, Nagpur, 2018, pp. 1120-1200.
- KUMAR, Vivek, « Understanding Reservations in India : From Balaji to Indra Sawhney », *Economic and Political Weekly*, vol. 31, n° 20, 1996, pp. 1177-1188.

- RODRIGUES, Valerian, « Reservations in India », in JAYAL, N.G. & MEHTA, P.B. (dir.), *The Oxford Companion to Politics in India*, Oxford University Press, New Delhi, 2010, pp. 309-325.
- WEISSKOPF, Thomas E., *Affirmative Action in the United States and India: A Comparative Perspective*, Routledge, Londres, 2004.