

IN RE : KERALA EDUCATION BILL, 1957

AIR 1958 SC 956 — [1959] 1 SCR 995 — *Special Reference No. 1 of 1958* — Cour suprême, 22 mai 1958

MÉTADONNÉES

Intitulé exact : In Re : The Kerala Education Bill, 1957

Alias : Kerala Education Bill Case ; Special Reference No. 1 of 1958

Thème : Droits éducatifs des minorités – régulation étatique de l’enseignement – juridiction consultative

Mots-clés : Art. 30(1) – droit des minorités d’établir et d’administrer leurs établissements scolaires ; art. 143(1) – avis consultatif du Président ; art. 14 – égalité ; art. 226 – juridiction des Hautes Cours ; art. 45 – éducation obligatoire ; DPSP vs droits fondamentaux

Résumé des faits :

En 1957, le gouvernement du Kerala – premier gouvernement communiste élu démocratiquement dans le monde – dirigé par E.M.S. Namboodiripad, adopte le *Kerala Education Bill* avec pour objectif de réorganiser et de séculariser l’enseignement dans l’État, en application de l’article 45 de la Constitution (obligation de l’État d’assurer l’enseignement primaire gratuit et obligatoire). Le projet de loi confère à l’État des pouvoirs de contrôle étendus sur l’ensemble des établissements d’enseignement, qu’ils soient publics ou privés, aidés ou reconnus.

Les dispositions les plus litigieuses imposent notamment : la soumission de la création de nouveaux établissements à l’autorisation de l’État (cl. 3(5)) ; le reversement obligatoire des droits de scolarité à l’État par les établissements aidés (cl. 8(3)) ; la réglementation du recrutement et des qualifications des enseignants (cl. 9 à 13) ; et le pouvoir d’acquiescer toute catégorie d’établissements (cl. 15). Ces dispositions suscitent de vives inquiétudes auprès des communautés religieuses chrétienne et musulmane qui gèrent de nombreux établissements au Kerala.

Le Gouverneur du Kerala réserve le projet à l’examen du Président. Estimant que certaines dispositions soulèvent des questions constitutionnelles sérieuses quant aux droits fondamentaux des minorités, le Président Rajendra Prasad saisit la Cour suprême en vertu de l’article 143(1) de la Constitution. La référence est entendue par un banc de sept juges présidé par le juge en chef S.R. Das ; l’avis consultatif est rendu le 22 mai 1958 avec une opinion séparée du juge Venkatarama Aiyar.

Question(s) de droit :

Quatre questions sont soumises à la Cour par référence présidentielle : (1) La clause 3(5) (soumission de la création d’établissements à autorisation) viole-t-elle l’article 14 ? (2) Les clauses 3(5), 8(3) et 9 à 13 (régulation des établissements aidés) violent-elles l’article 30(1) (droit des minorités d’établir et d’administrer leurs écoles) ? (3) La clause 15 (pouvoir d’acquisition d’établissements) viole-t-elle l’article 14 ? (4) La clause 33 (interdiction d’injonctions provisoires des tribunaux) viole-t-elle l’article 226 (juridiction des Hautes Cours) ?

La question sous-jacente, la plus fondamentale, est de déterminer jusqu’où l’État peut réglementer les établissements scolaires des minorités comme condition préalable à l’octroi d’aides ou de la reconnaissance officielle, sans vider de sa substance le droit constitutionnel d’administration garanti par l’article 30(1).

Solution(s) / Avis consultatif :

La Cour suprême, à la majorité (opinion du juge en chef Das), répond aux quatre questions comme suit :

- **Question 1 (art. 14 – cl. 3(5)) :** La clause 3(5) ne viole pas en elle-même l’article 14, mais les règles que le gouvernement pourrait édicter en vertu de la clause 36 pourraient le faire ; la validité dépendra du contenu des règles.
- **Question 2 (art. 30(1) – cl. 3(5), 8(3), 9-13) :** Ces dispositions portent atteinte à l’article 30(1) dans la mesure où elles dépouilleraient les minorités d’une source de revenus (suppression des droits de scolarité) sans compensation, ou soumettraient le recrutement de leurs enseignants à une discrétion exécutive illimitée. L’État peut réglementer mais ne peut pas *évider* le droit d’administration des minorités. La Cour pose la distinction essentielle entre **réglementation** (licite) et **spoliation** (illicite) du droit garanti.
- **Question 3 (art. 14 – cl. 15) :** La clause 15 (acquisition d’établissements) est contraire à l’article 14 en ce qu’elle confère au gouvernement un pouvoir de sélection discrétionnaire sans critères objectifs.
- **Question 4 (art. 226 – cl. 33) :** La clause 33 ne peut restreindre la juridiction des Hautes Cours au titre de l’article 226 ; elle doit être lue comme lui étant subordonnée.

Opinion séparée de Venkatarama Aiyar J. : Le juge considère que l'article 30(1) ne confère pas aux minorités un droit à la reconnaissance officielle de leurs établissements par l'État, et que l'objectif de l'article 45 (enseignement obligatoire et gratuit) doit recevoir plein effet, sans que les DPSP cèdent nécessairement devant les droits fondamentaux des minorités sur ce point.

Principe(s) dégagé(s) :

L'avis consultatif fixe la **grille d'analyse de la tension entre régulation étatique et droit des minorités à administrer leurs établissements scolaires**. Il consacre la distinction entre réglementation légitime (acceptable au titre de l'article 30(1)) et spoliation inconstitutionnelle : l'État peut imposer des normes de qualité et des conditions de bonne gestion, mais ne peut pas utiliser l'octroi d'aide ou de reconnaissance comme levier pour s'arroger le contrôle effectif des établissements au point de vider de sa substance le droit d'administration garanti par l'article 30(1).

La décision précise également la portée de la **juridiction consultative** de la Cour suprême sous l'article 143(1) : la Cour peut être saisie de questions portant sur des textes non encore entrés en vigueur, même hypothétiques, et son avis bien qu'il ne lie pas formellement le gouvernement, a une autorité morale et constitutionnelle considérable.

* * *

Citation(s) importante(s) :

- **Das C.J. (majorité) :** La politique sous-jacente à l'article 30(1) « *was no other than that the majority community of the State should not have the power to destroy or impair the religious or linguistic rights of the minority communities* ».
- **Das C.J. :** « *Article 45 of the Constitution did not require the State Government to provide free and compulsory education to the detriment of minority rights guaranteed by the Constitution; if the Government so chose it could do so through the Government and aided schools, and this Court was in duty bound to uphold such fundamental rights as the Constitution had thought fit to confer on the minority communities* ».
- **Venkatarama Aiyar J. (opinion séparée) :** L'article 30(1) « *did not in terms confer a right on the minority institutions to State recognition, nor, properly construed, could it do so by implication* », car une telle implication serait contraire à l'article 45 et au caractère séculier de la Constitution.

* * *

Postérité :

- Cet avis consultatif est devenu la référence fondatrice pour tous les contentieux relatifs aux établissements scolaires des minorités en Inde. La distinction *réglementation licite / spoliation inconstitutionnelle* a été constamment appliquée et raffinée dans les décennies suivantes.
- Dans *Ahmedabad St. Xavier's College Society v. State of Gujarat* (AIR 1974 SC 1389), un banc de neuf juges a affiné la distinction et précisé que les établissements d'enseignement supérieur aidés par l'État pouvaient être soumis à certaines réglementations, à condition que celles-ci ne s'immiscent pas dans l'administration elle-même.
- Dans *T.M.A. Pai Foundation v. State of Karnataka* (AIR 2003 SC 355), un banc de onze juges a radicalement restructuré la jurisprudence sur les droits éducatifs en posant que le droit à l'établissement et à l'administration d'établissements d'enseignement est protégé pour toutes les communautés (minoritaires ou non) sous l'article 19(1)(g), tout en maintenant le régime spécial de l'article 30 pour les seules minorités.
- La portée de l'avis sous l'article 143(1) a également été précisée : en définissant les conditions d'exercice de la juridiction consultative, cet avis reste à ce jour l'une des références sur la nature et la portée des avis rendus par la Cour suprême en dehors de tout litige.

* * *

Références extérieures :

- AUSTIN, Granville, *Working a Democratic Constitution: The Indian Experience*, Oxford University Press, New Delhi, 1999, pp. 309-337.
- JACOBSON, Gary J., *The Wheel of Law: India's Secularism in Comparative Constitutional Context*, Princeton University Press, 2003, pp. 152-188.
- JAIN, M.P., *Indian Constitutional Law*, 8^e éd., LexisNexis, Nagpur, 2018, pp. 1159-1210.
- SEERVAI, H.M., *Constitutional Law of India*, 4^e éd., Universal Law Publishing, New Delhi, 1999, vol. 2, pp. 1480-1540.
- VENUGOPAL, K.K., « Minority Educational Institutions under the Constitution », *Journal of the Indian Law Institute*, vol. 15, n° 4, 1973, pp. 518-555.