

PEOPLE'S UNION FOR DEMOCRATIC RIGHTS & ORS. v. UNION OF INDIA & ORS.

AIR 1982 SC 1473 — [1983] (1) SCR 456 — W.P. No. 8143 de 1981 — Cour suprême, 18 septembre 1982

MÉTADONNÉES

Intitulé exact : People's Union for Democratic Rights and Others v. Union of India and Others

Alias : PUDR Case ; Asiad Workers Case

Thème : Travail forcé – travail des enfants – droits économiques et sociaux – PIL épistolaire

Mots-clés : Art. 23 – travail forcé (« beggar ») ; art. 24 – travail des enfants ; non-paiement du salaire minimum = travail forcé ; PIL ; État employeur principal (« principal employer ») ; Jeux asiatiques 1982 ; droits fondamentaux et législation sociale

Résumé des faits :

En vue des Jeux asiatiques de 1982 (ASIAD-82) organisés à New Delhi, le gouvernement indien confie à des sous-traitants la réalisation de nombreux chantiers de construction : stades, hôtels, infrastructures. La *People's Union for Democratic Rights* (PUDR), organisation de défense des libertés civiles, mandate trois sociologues pour enquêter sur les conditions de travail sur ces chantiers. Leur rapport, établi en août 1981, décrit des violations graves et systématiques :

- non-paiement du salaire minimum légal (9,25 roupies/jour) : les *jamadars* (contremaitres) prélèvent 1 roupie, réduisant la paie effective à 8,25 roupies ;
- discrimination salariale fondée sur le sexe : les femmes ne perçoivent que 7 roupies pour un travail égal, en violation de l'*Equal Remuneration Act* de 1976 ;
- emploi d'enfants de moins de 14 ans sur des chantiers classés dangereux, en violation de l'art. 24 de la Constitution ;
- conditions d'hébergement et d'hygiène indécentes ; non-application de l'*Inter-State Migrant Workmen Act* de 1979.

La PUDR adresse une lettre au juge Bhagwati de la Cour suprême le 16 novembre 1981. Celui-ci la reçoit comme une requête en PIL sous l'article 32 de la Constitution. L'affaire est jugée par un banc composé du juge Bhagwati et du juge Islam, et décidée le 18 septembre 1982.

Question(s) de droit :

Une organisation de défense des droits civils a-t-elle qualité pour agir devant la Cour suprême sous l'article 32 au nom de travailleurs ne pouvant pas accéder à la justice par eux-mêmes ? Le non-paiement du salaire minimum légal constitue-t-il du « travail forcé » au sens de l'article 23 de la Constitution ? L'État engage-t-il sa responsabilité pour les violations commises par ses sous-traitants dans le cadre de travaux publics ? La violation de la législation sociale protectrice du travail constitue-t-elle une atteinte aux droits fondamentaux ?

Solution(s) :

La Cour suprême fait droit à la PIL et pose les principes suivants :

- **Interprétation extensive du « travail forcé » (art. 23) :** L'article 23 interdit non seulement le travail forcé au sens traditionnel (contrainte physique, bagne), mais aussi toute situation dans laquelle une personne est contrainte de travailler pour une rémunération inférieure au salaire minimum légal. La contrainte économique – pauvreté, absence d'alternative, vulnérabilité sociale – suffit à transformer un travail sous-payé en travail forcé. Le non-paiement du salaire minimum est donc une violation directe de l'article 23.
- **Travail des enfants (art. 24) :** L'emploi d'enfants de moins de 14 ans sur des chantiers de construction – qui constituent des activités dangereuses au sens de l'article 24 – est une violation directe de la Constitution. La Cour ordonne l'exécution de cette interdiction.
- **Responsabilité de l'État comme « employeur principal » :** L'Union de l'Inde, la *Delhi Administration* et la *Delhi Development Authority* sont des « employeurs principaux » (« *principal employers* ») au sens de la législation du travail : ils ne sauraient s'exonérer de leurs obligations constitutionnelles en recourant à la sous-traitance.
- **Violations de la législation sociale = violation des droits fondamentaux :** Le non-respect des lois protectrices du travail (« *beneficial legislations* ») constitue en même temps une violation des droits

fondamentaux garantis par les articles 21, 23 et 24 de la Constitution. La Cour élargit ainsi le domaine du contrôle constitutionnel aux droits économiques et sociaux.

- **PIL et accès à la justice** : La Cour réaffirme que l'article 32 peut être invoqué par des tiers agissant dans l'intérêt de personnes vulnérables incapables d'accéder elles-mêmes à la justice. La PIL est l'instrument constitutionnel de l'accès à la justice pour les plus démunis.

Principe(s) dégagé(s) :

La décision opère une double extension constitutionnelle. D'une part, elle étend la notion de **travail forcé** (art. 23) à toute forme d'exploitation économique, y compris le sous-paiement systématique : ce qui distingue l'article 23 de la Constitution indienne des approches plus restrictives adoptées dans d'autres systèmes. D'autre part, elle consacre le principe que les droits économiques et sociaux ne sont pas de simples objectifs programmatiques mais peuvent, via l'article 21 et la législation protectrice du travail, acquérir la force de droits fondamentaux justiciables.

* * *

Citation(s) importante(s) :

- **Bhagwati J. (sur le travail forcé)** : « *Any labour or service extracted from a person for less than the minimum wage would be 'forced labour' within the meaning of Article 23 because it is obvious that a person would not willingly supply his labour for less than the minimum wage. Such labour must be regarded as having been extracted under compulsion of economic circumstances* ».
- **Bhagwati J. (sur la PIL)** : « *Public interest litigation is a strategic arm of the legal aid movement. It is brought before the court not for the purpose of enforcing the right of one individual against another but it is intended to promote and vindicate public interest which demands that violations of constitutional or legal rights of large numbers of people who are poor, ignorant or in a socially or economically disadvantaged position should not go unnoticed and unredressed* ».
- **Bhagwati J. (sur la responsabilité de l'État)** : L'État ne peut se défaire de ses obligations constitutionnelles en interposant des sous-traitants : « *the principal employer cannot absolve itself of responsibility by merely proving that it did not employ the workmen directly* ».

* * *

Postérité :

- L'affaire marque l'apogée du mouvement PIL des années 1980 initié par les juges Bhagwati et Krishna Iyer. Elle est citée comme la décision qui a établi de façon définitive que les PIL peuvent être utilisées pour faire appliquer les droits économiques et sociaux, et pas seulement les droits civils et politiques.
- L'interprétation expansive de l'article 23 a été appliquée dans de nombreuses décisions ultérieures sur le travail migrant, le travail en servitude (« *bonded labour* ») et les conditions de travail dans les industries informelles, notamment *Bandhua Mukti Morcha v. Union of India* (AIR 1984 SC 802), qui a étendu la protection aux travailleurs en situation de servitude pour dettes.
- La décision a également influencé le **droit international du travail**, et constitue une référence fréquemment citée dans les débats sur l'intégration des conventions de l'OIT sur le travail forcé (Conv. n° 29 de 1930 et n° 105 de 1957) dans les systèmes constitutionnels nationaux.
- Sur la question du travail des enfants, la décision a ouvert la voie à une jurisprudence constitutionnelle plus développée, aboutissant à l'adoption du *Child Labour (Prohibition and Regulation) Act* de 1986 et, plus tard, à la constitutionnalisation du droit à l'éducation obligatoire (86^e amendement, 2002) insérant l'article 21-A.

* * *

Références extérieures :

- BAXI, Upendra, « Taking Suffering Seriously: Social Action Litigation in the Supreme Court of India », *Third World Legal Studies*, vol. 4, 1985, pp. 107-132.

- BHATIA, Gautam, *The Transformative Constitution*, HarperCollins, New Delhi, 2019, pp. 266-295.
- JAIN, M.P., *Indian Constitutional Law*, 8^e éd., LexisNexis, Nagpur, 2018, pp. 1310-1360.
- KOTHARI, Jayna, *Social Rights Litigation in India: Developments of the Last Decade*, Working Paper, Centre for Law & Policy Research, Bangalore, 2012, pp. 1-30.
- THIRUVENGADAM, Arun K., *The Constitution of India: A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford, 2017, pp. 259-285.