

RUSTOM CAVASJEE COOPER & ORS. v. UNION OF INDIA

AIR 1970 SC 564 — [1970] (3) SCR 530 — W.P. Nos. 222, 298 et 300 de 1969 — Cour suprême, 10 février 1970

MÉTADONNÉES

Intitulé exact : Rustom Cavasjee Cooper and Others v. Union of India

Alias : R.C. Cooper Case ; Bank Nationalisation Case

Thème : Nationalisation bancaire – droit de propriété – droits fondamentaux et politique économique de l'État

Mots-clés : Art. 31(2) – expropriation et indemnisation juste ; art. 19(1)(f) et (g) – droit de propriété et liberté du commerce ; « test des effets » (« effects test ») ; rejet du cloisonnement des droits fondamentaux ; nationalisation des banques ; actionnaire et qualité pour agir

Résumé des faits :

Le 19 juillet 1969, le gouvernement Indira Gandhi fait promulguer en urgence l'Ordonnance n° 8 de 1969 (« *Banking Companies (Acquisition and Transfer of Undertakings) Ordinance* ») nationalisant d'un seul coup 14 des plus grandes banques privées indiennes. L'Ordonnance impose la prise de contrôle par l'État de l'intégralité de leurs actifs et passifs, oblige tous leurs administrateurs à démissionner et leur interdit de poursuivre leurs activités bancaires. Une indemnisation est prévue, dont les modalités – fixées par référence à des montants convenus ou décidés par un tribunal dans un délai de trois mois – sont contestées comme insuffisantes.

R.C. Cooper, actionnaire et administrateur de la Banque centrale de l'Inde (« *Central Bank of India Ltd.* ») et actionnaire de trois autres banques nationalisées, saisit la Cour suprême dès le 21 juillet 1969 sous l'article 32, contestant la constitutionnalité de l'Ordonnance et de la loi qui lui a succédé (*Banking Companies (Acquisition and Transfer of Undertakings) Act* n° 22 de 1969). L'affaire est entendue par un banc de onze juges. Le jugement est rendu le 10 février 1970 avec une très large majorité de 10/11, le juge en chef Shah rédigeant l'opinion de la majorité et le juge A.N. Ray étant seul dissident.

Question(s) de droit :

Un actionnaire ou administrateur d'une société nationalisée a-t-il qualité pour agir en justice pour violation de ses propres droits fondamentaux ? L'Ordonnance et la loi de nationalisation violent-elles les articles 14 (égalité), 19(1)(f) (droit de propriété), 19(1)(g) (liberté du commerce) et 31(2) (droit à une indemnisation lors d'une expropriation) de la Constitution ? L'indemnisation prévue par la loi est-elle « juste et équitable » au sens de l'article 31(2) ? Les articles 19 et 31 sont-ils mutuellement exclusifs (thèse du cloisonnement) ou doivent-ils être lus ensemble ?

Solution(s) :

La Cour suprême, à la majorité de 10/11 :

- **Qualité pour agir :** Un actionnaire peut saisir la Cour pour violation de ses propres droits fondamentaux dès lors que l'action de l'État porte atteinte simultanément aux droits de la société et à ses droits personnels. La Cour ne saurait se réfugier derrière le voile de la personnalité morale pour refuser de connaître d'une violation réelle de droits individuels.
- **Rejet du cloisonnement :** La Cour renverse la jurisprudence *A.K. Gopalan* (1950) et *West Bengal v. Subodh Gopal Bose* (1954) sur la mutuelle exclusivité des articles 19 et 31. Une loi doit être examinée à l'aune de ses **effets concrets** sur les droits fondamentaux (« *effects test* »), et non seulement au regard de son objet déclaré. Une expropriation soumise à l'article 31(2) peut également être contrôlée sous l'angle de l'article 19.
- **Violation de l'article 31(2) :** La loi est inconstitutionnelle car l'indemnisation prévue n'est pas « juste et équitable ». Le mot « compensation » à l'article 31(2) implique une indemnisation « équivalente à la valeur réelle » du bien, et les modalités prévues par la loi ne garantissent pas cette valeur aux actionnaires.
- **Article 19(1)(g) :** La prohibition faite aux banques de poursuivre leurs activités bancaires viole la liberté du commerce des actionnaires, nonobstant la faculté de l'État de créer des monopoles étatiques.
- **Compétence législative :** Le Parlement était compétent pour légiférer sur la nationalisation des banques (entrée 45 Liste I et entrée 42 Liste III). La nationalisation en tant que telle n'est pas inconstitutionnelle, mais ses modalités d'indemnisation le sont.

Principe(s) dégagé(s) :

La décision consacre le « **test des effets** » (*effects test*) comme étalon du contrôle des atteintes aux droits fondamentaux : la constitutionnalité d'une loi s'apprécie au regard de ses effets réels sur les droits fondamentaux des personnes concernées, et non seulement au regard de son objet ou de sa nature formelle. Ce test remplace définitivement la théorie du cloisonnement des droits fondamentaux issue de *Gopalan* (1950) et inaugure une lecture systémique et intégrée de la Partie III.

Elle affermit également le principe que le mot « compensation » à l'article 31(2) s'entend d'une indemnisation **juste et équitable**, correspondant à la valeur réelle du bien exproprié : l'État ne peut s'en affranchir pour raisons de politique économique.

* * *

Citation(s) importante(s) :

- **Shah J. (majorité)** : La recevabilité des requêtes d'actionnaires repose sur le fait que « *if the State action impairs the right of the share-holders as well as of the company the Court will not, concentrating merely upon the technical operation of the action, deny itself jurisdiction to grant relief* ».
- **Shah J.** : « *The Court has to look at the effect of a law on the fundamental rights of the citizens. It is the effect of the law and not merely the object which has to be taken into consideration* ». Ce « test des effets » renégage avec la réalité concrète des atteintes aux droits fondamentaux.
- **Shah J. (sur l'indemnisation)** : La compensation exigée par l'article 31(2) signifie « *a just equivalent of what the owner has been deprived of* » ; l'État ne saurait fixer arbitrairement un montant illusoire en invoquant des considérations de politique nationale.

* * *

Postérité :

- La décision constitue un tournant majeur dans les rapports entre le pouvoir judiciaire et le gouvernement Indira Gandhi : elle invalide le cœur de la politique économique socialiste du gouvernement. En réponse, le gouvernement fait adopter les 24^e, 25^e et 26^e amendements constitutionnels (1971-1971-1971) et une nouvelle loi de nationalisation qui contourne la décision. Ces contre-mesures législatives seront elles-mêmes contestées dans *Kesavananda Bharati* (1973).
- Le « test des effets » consacré dans *R.C. Cooper* a été directement appliqué dans *Maneka Gandhi v. Union of India* (1978), où la Cour a étendu cette logique à l'article 21 pour imposer qu'une restriction à la liberté personnelle soit juste, équitable et raisonnable. La filiation intellectuelle entre *R.C. Cooper* et *Maneka Gandhi* est explicite dans les deux décisions.
- La règle d'indemnisation juste et équitable posée dans *R.C. Cooper* a été progressivement érodée par les amendements constitutionnels successifs ; le droit de propriété a été retiré des droits fondamentaux par le 44^e amendement (1978) pour devenir un simple droit constitutionnel sous l'article 300-A.
- La question de la qualité pour agir des actionnaires d'une société dont les droits sont lésés par une action de l'État, élargie dans *R.C. Cooper*, est devenue un principe désormais établi du contentieux constitutionnel indien des droits fondamentaux.

* * *

Références extérieures :

- AUSTIN, Granville, *Working a Democratic Constitution: The Indian Experience*, Oxford University Press, New Delhi, 1999, pp. 271-310.
- BHATIA, Gautam, *The Transformative Constitution*, HarperCollins, New Delhi, 2019, pp. 201-235.
- JAIN, M.P., *Indian Constitutional Law*, 8^e éd., LexisNexis, Nagpur, 2018, pp. 1460-1510.
- SEERVAI, H.M., *Constitutional Law of India*, 4^e éd., Universal Law Publishing, New Delhi, 1999, vol. 3, pp. 2680-2750.

- THIRUVENGADAM, Arun K., *The Constitution of India: A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford, 2017, pp. 175-200.

© 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)