

SAJJAN SINGH v. STATE OF RAJASTHAN

AIR 1965 SC 845 — [1965] (1) SCR 933 — W.P. Nos. 31, 50, 52, 54, 81 et 82 de 1964 — Cour suprême, 30 octobre 1964

MÉTADONNÉES

Intitulé exact : Sajjan Singh v. State of Rajasthan (with connected petitions)

Alias : Sajjan Singh Case ; 17th Amendment Case

Thème : Pouvoir d'amendement constitutionnel – réforme agraire – contrôle judiciaire

Mots-clés : Art. 368 – pouvoir constituant dérivé ; 17e amendement

Résumé des faits :

Depuis 1951, le Parlement protège les lois de réforme agraire des États contre le contrôle judiciaire en les inscrivant en 9^e annexe de la Constitution (articles 31-A et 31-B, insérés par le 1^{er} amendement). Au début des années 1960, plusieurs lois foncières émanant des États continuent d'être attaquées devant les tribunaux. Pour y remédier, le Parlement adopte le **17^e amendement constitutionnel** (Constitution (Seventeenth Amendment) Act, 1964), qui : (i) élargit la définition du terme « domaine » (*estate*) à l'article 31-A pour couvrir les terres ryotwari ; (ii) ajoute 44 nouvelles lois foncières étatiques à la 9^e annexe, les immunisant de tout contrôle judiciaire fondé sur les droits fondamentaux.

Sajjan Singh, ancien souverain de l'État princier de Ratlam, est l'un des nombreux grands propriétaires fonciers affectés par ces lois. Il saisit la Cour suprême sous l'article 32, soutenant que le 17^e amendement est inconstitutionnel car il altère le pouvoir de contrôle des Hautes Cours au titre de l'article 226 et viole ses droits fondamentaux. Six requêtes sont jointes. Le banc de cinq juges est présidé par le juge en chef Gajendragadkar ; la décision est rendue à la majorité de 3/2, le 30 octobre 1964.

Question(s) de droit :

Le 17^e amendement constitutionnel est-il valide ? Plus précisément : (i) Le Parlement peut-il, par voie d'amendement sous l'article 368, modifier les droits fondamentaux ? (ii) Un amendement constitutionnel constitue-t-il une « loi » au sens de l'article 13(2) ? (iii) Le 17^e amendement affecte-t-il substantiellement les pouvoirs des Hautes Cours sous l'article 226 au point de nécessiter la ratification des États prévue par l'article 368 ?

Solution(s) :

La Cour suprême, à la majorité (3/2), rejette les requêtes et valide le 17^e amendement :

- **Majorité (Gajendragadkar C.J., Wanchoo et Dayal JJ.) :** En confirmant *Sankari Prasad* (1951), la Cour réaffirme que les amendements constitutionnels ne constituent pas une « loi » au sens de l'article 13(2) et que le Parlement détient le pouvoir d'amender toute disposition de la Constitution, y compris les droits fondamentaux. L'effet du 17^e amendement sur l'article 226 est « accessoire et indirect », insuffisant pour déclencher la procédure de ratification par les États.
- **Hidayatullah J. (dissidence) :** Les droits fondamentaux sont une « nécessité fondamentale pour les êtres humains » que le Parlement ne saurait supprimer. Les amendements constitutionnels doivent être considérés comme des « lois » au sens de l'article 13(2) lorsqu'ils portent atteinte aux droits fondamentaux.
- **Mudholkar J. (dissidence) :** Toute constitution possède certains « éléments de base » qui ne sauraient être amendés. S'il est loisible au Parlement de modifier les articles de la Constitution, « *is it not necessary for us also to consider whether the Constitution gives Parliament the power to abrogate or change the identity of the Constitution?* ». La question de savoir s'il existe des « caractéristiques fondamentales » intangibles de la Constitution mérite un examen approfondi.

Principe(s) dégagé(s) :

Sur le plan de la majorité, la décision **confirme la jurisprudence Sankari Prasad (1951)** sur la plénitude du pouvoir d'amendement parlementaire et valide le dispositif d'immunisation judiciaire des lois de réforme agraire inscrites en 9^e annexe.

Sur le plan des dissidences, la décision est surtout mémorable comme le **berceau intellectuel de la doctrine Basic Structure**. La dissidence de Mudholkar J. est, selon la doctrine unanime, la première formulation explicite en droit indien de l'idée qu'il existerait des caractéristiques fondamentales de la Constitution que le Parlement ne pourrait

altérer, même par la voie de l'amendement constitutionnel. Cette intuition, formulée en dissidence, sera consacrée huit ans plus tard dans *Kesavananda Bharati v. State of Kerala* (1973).

* * *

Citation(s) importante(s) :

- **Gajendragadkar C.J. (majorité)** : La Cour confirme que « *the word 'law' in Art. 13(2) must be taken to mean rules or regulations made in exercise of ordinary legislative power and not amendments to the Constitution made in exercise of constituent power* », reprenant ainsi Sankari Prasad.
- **Mudholkar J. (dissidence)** : « *It is also a matter for consideration whether making a change in the basic features of the Constitution can be regarded as an 'amendment' of the Constitution or whether it would not be, in effect, rewriting a part of the Constitution; and if the latter, whether Article 368 permits it* ».
- **Hidayatullah J. (dissidence)** : Les droits fondamentaux « *are not amenable to constitutional amendments as they are a basic necessity for humans and Parliament cannot play with them* ».

* * *

Postérité :

- La position de la majorité est renversée dès 1967 par *Golak Nath v. State of Punjab* (AIR 1967 SC 1643), où une majorité de 6 juges sur 11 estime que le Parlement ne peut modifier les droits fondamentaux et que les amendements constitutionnels sont des « lois » au sens de l'article 13(2).
- La dissidence de Mudholkar J. devient la référence directe de la doctrine *Basic Structure* consacrée dans *Kesavananda Bharati v. State of Kerala* (AIR 1973 SC 1461), où un banc de 13 juges pose que certaines caractéristiques fondamentales de la Constitution sont intangibles. Plusieurs juristes indépendants (notamment les Senior Advocates Arvind Datar et Pr. Upendra Baxi) considèrent que Mudholkar J. est le père intellectuel de la doctrine.
- La 9^e annexe validée dans *Sajjan Singh* a été soumise à un contrôle renouvelé dans *I.R. Coelho v. State of Tamil Nadu* (2007), où un banc de neuf juges a jugé que les lois placées en 9^e annexe après le 24 avril 1973 (date de *Kesavananda*) peuvent être soumises au contrôle judiciaire au regard de la doctrine *Basic Structure*.
- L'anomalie constitutionnelle signalée par Gajendragadkar C.J. – l'asymétrie entre la procédure d'amendement de l'article 226 (v. article 368, ratification étatique requise) et celle de l'article 32 (majorité simple suffisante) – n'a jamais été corrigée par le législateur.

* * *

Références extérieures :

- ANDHYARUJINA, T.R., *The Kesavananda Bharati Case : The Untold Story of Struggle for Supremacy by Supreme Court and Parliament*, Universal Law Publishing, New Delhi, 2011, pp. 24-41.
- AUSTIN, Granville, *Working a Democratic Constitution: The Indian Experience*, Oxford University Press, New Delhi, 1999, pp. 198-225.
- DATAR, Arvind P., « The Basic Structure of the Indian Constitution », *NUJS Law Review*, vol. 6, n° 1, 2013, pp. 1-26.
- JAIN, M.P., *Indian Constitutional Law*, 8^e éd., LexisNexis, Nagpur, 2018, pp. 1863-1875.
- SEERVAI, H.M., *Constitutional Law of India*, 4^e éd., Universal Law Publishing, New Delhi, 1999, vol. 3, pp. 2848-2890.