

SAMSHER SINGH & ANR. v. STATE OF PUNJAB & ANR.

AIR 1974 SC 2192 — [1975] (1) SCR 814 — Civil Appeals Nos. 2289 de 1970 et 632 de 1971 — Cour suprême, 23 août 1974

MÉTADONNÉES

Intitulé exact : Samsheer Singh and Another v. State of Punjab and Another

Alias : Samsheer Singh Case ; Shamsheer Singh Case

Thème : Régime parlementaire – pouvoirs du Président et des gouverneurs – responsabilité ministérielle

Mots-clés : Art. 74(1) – conseil des ministres, avis obligatoire au Président ; art. 163(1) – avis obligatoire au gouverneur ; gouvernement responsable ; discrétion du gouverneur (exceptions) ; art. 234 – nomination des juges de rang inférieur ; revirement sur

Résumé des faits :

Samsheer Singh et Ishwar Chand Agarwal sont tous deux juges stagiaires (« *probationers* ») du service judiciaire civil du Pendjab. Leurs services sont résiliés par ordres du Gouverneur du Pendjab, rendus en application de la règle 9 du *Punjab Civil Services (Punishment and Appeal) Rules* de 1952, sans qu'aucune enquête formelle n'ait été conduite ni qu'aucune raison n'ait été communiquée.

Les intimés contestent la validité de ces révocations, soutenant notamment : (i) que le Gouverneur du Pendjab aurait exercé son pouvoir de nomination et de révocation des membres du service judiciaire subalterne (« *Subordinate Judicial Service* ») sous l'article 234 de la Constitution à titre personnel, sans l'avis de son Conseil des ministres ; (ii) que les ordres de révocation constituaient en substance une sanction disciplinaire exigeant les garanties de l'article 311. Les affaires sont jointes et entendues par un banc de sept juges. Le juge en chef Ray rédige l'opinion de la majorité, rendue le 23 août 1974.

Question(s) de droit :

Le Gouverneur de l'État, lorsqu'il exerce le pouvoir de nomination et de révocation des membres du service judiciaire subalterne prévu à l'article 234 de la Constitution, agit-il à titre personnel et en vertu de sa seule satisfaction, ou doit-il agir sur l'avis de son Conseil des ministres ? Plus généralement, le Président de la République et les Gouverneurs d'États doivent-ils, dans l'exercice de leurs fonctions exécutives, agir conformément à l'avis de leur Conseil des ministres respectif ?

Solution(s) :

La Cour suprême statue à l'unanimité :

- Le Président de l'Union et les Gouverneurs d'État sont les **chefs constitutionnels formels** de l'exécutif, modélisés sur la Couronne britannique. Dans l'exercice de leurs fonctions exécutives – qu'elles soient de nature législative ou exécutive – ils sont **tenus d'agir sur l'avis de leur Conseil des ministres**, le Premier ministre présidant celui de l'Union, le Chef du gouvernement d'État celui des États. Ils n'exercent pas les fonctions exécutives à titre personnel.
- La notion de « satisfaction » (« *satisfaction* ») du Président ou du Gouverneur utilisée dans plusieurs articles de la Constitution s'entend de la satisfaction du Conseil des ministres, non d'une satisfaction personnelle et subjective. La précédente jurisprudence *Sardari Lal* (qui affirmait la satisfaction personnelle du gouverneur dans le cadre de l'article 311) est **expressément renversée**.
- Le Gouverneur dispose d'un pouvoir discrétionnaire personnel uniquement dans les cas où la Constitution le prévoit expressément (notamment certains aspects de l'article 163). Dans ces cas, il agit selon son propre jugement, mais en harmonie avec son Conseil des ministres, et doit veiller à ne pas prendre de décisions contraires à l'intérêt de l'État.
- L'article 234, qui confie au Gouverneur la nomination et la révocation des membres du service judiciaire subalterne (après consultation de la Commission de la fonction publique et de la Haute Cour), est un pouvoir exécutif du Gouverneur qui doit être exercé **sur l'avis du Conseil des ministres**. Les ordres de révocation litigieux sont annulés.

Principe(s) dégagé(s) :

La décision pose de façon définitive le **principe du gouvernement responsable** (*responsible government*) tel qu'il résulte du système parlementaire de type britannique adopté par la Constitution indienne : dans ce système, le chef de l'État est un chef formel et symbolique, et le pouvoir exécutif réel appartient au Conseil des ministres responsable devant le législateur. Le Président et les Gouverneurs ne sauraient s'ériger en centres autonomes de pouvoir exécutif.

Elle clarifie également que les agents de l'Union ou des États agissant au nom du Président ou du Gouverneur agissent au nom du gouvernement, non en tant que délégués : leurs actes sont les actes de l'Exécutif, et les recours doivent être dirigés contre l'Union ou l'État, non contre le Président ou le Gouverneur personnellement (art. 300 et 361).

* * *

Citation(s) importante(s) :

- **Ray C.J. (pour la Cour)** : « *We hold that the President as well as the Governor acts on the aid and advice of the Council of Ministers in executive action and is not required by the Constitution to act personally without the aid and advice of the Council of Ministers or against the aid and advice of the Council of Ministers* ».
- **Ray C.J.** : « *Our Constitution embodies generally the Parliamentary or Cabinet system of Government of the British model both for the Union and the States. Under this system the President is the Constitutional or formal head of the Union and he exercises his powers and functions conferred on him by or under the Constitution on the aid and advice of his Council of Ministers* ».
- **Ray C.J. (sur le gouverneur)** : « *If the Governor is true to his oath he cannot ignore or refuse to follow a rule of constitutional law – which is that he must act as a constitutional head of a State having a Council of Ministers responsible to the State Legislature* ».

* * *

Postérité :

- La décision demeure la référence cardinale sur le rôle constitutionnel des Gouverneurs d'État et a été régulièrement appliquée dans les contentieux portant sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire fédéré (art. 356 – mise sous tutelle fédérale) et la formation du gouvernement d'État.
- Dans *Nabam Rebia v. Deputy Speaker, Arunachal Pradesh Legislative Assembly* (2016), la Cour suprême a réaffirmé les principes de *Samsher Singh* en précisant que le Gouverneur ne peut convoquer une session spéciale de l'assemblée législative sans l'avis du Conseil des ministres.
- Dans *S.R. Bommai v. Union of India* (AIR 1994 SC 1918), qui constitue la grande décision sur l'article 356 (mise sous tutelle fédérale), la Cour s'est appuyée directement sur *Samsher Singh* pour encadrer les pouvoirs discrétionnaires du Gouverneur dans le signalement d'une situation de rupture constitutionnelle.
- Plus récemment, plusieurs conflits entre Gouverneurs et gouvernements d'États élus (Tamil Nadu, Maharashtra, Kerala, Jharkhand) ont ravivé la jurisprudence *Samsher Singh*, notamment sur la question de l'obligation faite au Gouverneur de prendre son assenti dans un délai raisonnable sur les projets de loi adoptés par l'assemblée législative de l'État.

* * *

Références extérieures :

- AUSTIN, Granville, *Working a Democratic Constitution: The Indian Experience*, Oxford University Press, New Delhi, 1999, pp. 350-385.
- BASU, Durga Das, *Commentary on the Constitution of India*, 9^e éd., LexisNexis, Nagpur, 2015, vol. 4, pp. 3520-3570.
- JAIN, M.P., *Indian Constitutional Law*, 8^e éd., LexisNexis, Nagpur, 2018, pp. 175-225.
- PYLEE, M.V., *Constitutional Government in India*, 7^e éd., S. Chand, New Delhi, 2004, pp. 290-330.

- SEERVAI, H.M., *Constitutional Law of India*, 4^e éd., Universal Law Publishing, New Delhi, 1999, vol. 1, pp. 310-380.

© 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)