

## **S.R. BOMMAI & ORS. v. UNION OF INDIA & ORS.**

AIR 1994 SC 1918 — [1994] (3) SCC 1 — Cour suprême, 11 mars 1994

---

### MÉTADONNÉES

**Intitulé exact :** S.R. Bommai and Others v. Union of India and Others

**Alias :** Bommai Case ; President's Rule Case

**Thème :** Tutelle fédérale – art. 356 – fédéralisme et sécularisme comme éléments de la Basic Structure

**Mots-clés :** Art. 356 – President's Rule (tutelle fédérale) ; fédéralisme comme élément intangible ; sécularisme ; test de majorité au sol (floor test) ; contrôle judiciaire de la proclamation ; rapport du Gouverneur ; Commission Sarkaria

---

### Résumé des faits :

En 1989, S.R. Bommai est Premier ministre du gouvernement du Karnataka issu du Janata Dal. Plusieurs membres de l'Assemblée législative font défection, soulevant des doutes sur la majorité du gouvernement. Le Gouverneur du Karnataka adresse au Président de l'Union un rapport recommandant la dissolution du gouvernement et la proclamation de la tutelle fédérale (« *President's Rule* ») sans avoir procédé au préalable à un test de majorité devant l'Assemblée. Le Président de l'Union proclame la mise sous tutelle en application de l'article 356 de la Constitution. Bommai conteste la constitutionnalité de cette proclamation.

L'affaire est jointe à d'autres contentieux portant sur des proclamations similaires dans le Nagaland, le Meghalaya, le Madhya Pradesh, l'Himachal Pradesh, le Rajasthan et d'autres États – vague de mises sous tutelle intervenues notamment après la destruction de la mosquée de Babri Masjid (décembre 1992) et que des gouvernements étatiques à tendance BJP avaient laissé se produire. En 1979, la Commission Sarkaria avait déjà proposé un encadrement de l'article 356, dont les recommandations étaient restées sans suite. La Cour suprême réunit un banc de neuf juges et rend son arrêt le 11 mars 1994.

### Question(s) de droit :

La proclamation de la tutelle fédérale en vertu de l'article 356 est-elle susceptible de contrôle judiciaire ? La « satisfaction » du Président, fondée sur le rapport du Gouverneur, est-elle absolue et insusceptible d'examen par les tribunaux ? Quelles sont les conditions méritant l'application de l'article 356 ? Le fédéralisme et le sécularisme font-ils partie de la structure de base de la Constitution ? Un gouvernement étatique peut-il être rétabli après invalidation de la proclamation, même si l'Assemblée a été dissoute entre-temps ?

### Solution(s) :

La Cour suprême, à l'unanimité, pose les principes suivants :

- **Contrôle judiciaire de la proclamation :** La proclamation de la tutelle fédérale n'est pas soustraite au contrôle judiciaire. Bien que les tribunaux ne puissent pas substituer leur appréciation à celle du Président sur le fond politique, ils peuvent vérifier si les éléments sur lesquels la satisfaction présidentielle se fonde sont pertinents et s'ils pouvaient raisonnablement étayer la décision.
- **Le test de majorité devant l'Assemblée est le seul moyen valide :** La majorité d'un gouvernement d'État doit être éprouvée par un *floor test* devant l'Assemblée législative et non sur la base d'une simple évaluation du Gouverneur. Aucun gouvernement ne peut être congédié tant qu'il n'a pas eu la possibilité de démontrer sa majorité par ce moyen.
- **Fédéralisme et sécularisme font partie de la Basic Structure :** Le fédéralisme – y compris dans la forme « quasi-fédérale » propre à la Constitution indienne – et le sécularisme constituent des éléments intangibles de la structure de base. Une proclamation fondée sur des raisons contraires au sécularisme (notamment une tolérance de troubles communautaires) est inconstitutionnelle.
- **L'article 356 est un pouvoir exceptionnel :** En référence aux recommandations de la Commission Sarkaria (1988), la Cour énumère les situations de recours légitime (assemblée sans majorité, gouvernement qui refuse de démissionner après un vote de défiance) et illégitime (défaite électorale du parti au pouvoir au Centre, raisons politiques pure, absence d'avertissement préalable) à l'article 356. Ce pouvoir doit être utilisé avec parcimonie.
- **Charge de la preuve :** La charge de prouver l'existence d'une situation justifiant la proclamation incombe au gouvernement de l'Union.

### Principe(s) dégagé(s) :

La décision constitue la **grande charte de l'autonomie des États fédérés** en Inde. Elle met fin à plus de trois décennies d'utilisation politiquement abusive de l'article 356 : depuis 1950, cette disposition avait été activée plus de cent fois, souvent pour dissoudre des gouvernements fédérés appartenant au parti d'opposition. En inscrivant le fédéralisme et le sécularisme dans la liste des éléments intangibles de la *Basic Structure*, et en soumettant la proclamation au contrôle judiciaire, la Cour fait de ces valeurs des normes constitutionnelles opposables même au Parlement constituant.

---

\* \* \*

### Citation(s) importante(s) :

- **Jeevan Reddy J. (pour la majorité) :** « *The federal principle is a basic feature of the Constitution. The states are not mere appendages of the Centre. Within their sphere of governmental powers, states are supreme. The Governor of a state is not subordinate to the President* », mais représente le chef constitutionnel de l'État fédéré.
- **Sawant J. (sur le sécularisme) :** Le sécularisme est un élément de la structure de base de la Constitution : un gouvernement étatique qui « *promotes or practices one religion or discriminates against another* » ou qui laisse délibérément se produire des violences communautaires enfreint le principe de sécularisme et justifie ainsi une proclamation légitime.
- **Verma J. :** La satisfaction du Président fondant la proclamation « *is not immune from judicial scrutiny. There is judicial review* » pour vérifier si les données de fait sur lesquelles elle repose sont pertinentes et ont pu raisonnablement conduire à la conclusion qu'une réponse de l'article 356 était nécessaire.

---

\* \* \*

### Postérité :

- La décision a mis pratiquement fin à l'utilisation abusive de l'article 356 : après *Bommai*, le nombre de proclamations politiquement motivées a chuté drastiquement. Elle est aujourd'hui la référence obligatoire dans tout contentieux sur le *President's Rule*.
- L'exigence du *floor test* avant toute dissolution est devenue une règle de droit constitutionnel presque non-négociable : elle a été appliquée dans des dizaines de crises politiques départementales ultérieures, notamment les épisodes de défection massive au Rajasthan (2020), au Maharashtra (2022) et dans d'autres États.
- La consécration du sécularisme comme élément de la Basic Structure a été confirmée dans plusieurs décisions ultérieures et est au cœur du débat constitutionnel contemporain sur la politique religieuse de l'État, notamment dans les affaires *Manohar Lal Sharma v. Union of India* (2019) sur les amendements à la loi sur Ayodhya, et dans le contentieux sur les limitations portant sur les établissements religieux.
- La décision a été appliquée par la Cour dans *Nabam Rebia v. Deputy Speaker, Arunachal Pradesh* (2016) pour invalider une dissolution anticipée de l'assemblée, et dans *Rameshwar Prasad v. Union of India* (2006) où la Cour a invalidé pour la première fois concrètement une proclamation de l'article 356 au Bihar.

---

\* \* \*

### Références extérieures :

- AUSTIN, Granville, *Working a Democratic Constitution: The Indian Experience*, Oxford University Press, New Delhi, 1999, pp. 511-560.
- JAIN, M.P., *Indian Constitutional Law*, 8<sup>e</sup> éd., LexisNexis, Nagpur, 2018, pp. 225-290.
- NOORANI, A.G., *Constitutional Questions in India: The President, Parliament and the States*, Oxford University Press, New Delhi, 2000, pp. 261-320.
- PYLEE, M.V., *Constitutional Government in India*, 7<sup>e</sup> éd., S. Chand, New Delhi, 2004, pp. 330-380.

- SEERVAI, H.M., *Constitutional Law of India*, 4<sup>e</sup> éd., Universal Law Publishing, New Delhi, 1999, vol. 2, pp. 2090-2180.

---

© 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)