

STATE OF WEST BENGAL v. SUBODH GOPAL BOSE & ORS.

AIR 1954 SC 92 — [1954] SCR 587 — Cour suprême, 17 décembre 1953

MÉTADONNÉES

Intitulé exact : The State of West Bengal v. Subodh Gopal Bose and Others

Alias : Subodh Gopal Bose Case ; Bengal Land Revenue Sales Case

Thème : Droit de propriété – loi foncière – pouvoir législatif et droits fondamentaux

Mots-clés : Art. 19(1)(f) – droit d’acquérir et de détenir des biens ; art. 31 – privation et expropriation ; rétroactivité législative ; « police power » ; distinction restriction / privation ; loi foncière du Bengale

Résumé des faits :

Le 9 janvier 1942, Subodh Gopal Bose achète le Touzi n° 341 du district des 24-Parganas (Bengale-Occidental) lors d’une vente aux enchères foncière pour recouvrement de revenus. En vertu de l’article 37 du *Bengal Land Revenue Sales Act* de 1859, tout acheteur à de telles ventes acquiert de plein droit la faculté d’annuler les sous-baux (« *under-tenures* ») et d’expulser les sous-locataires (« *under-tenants* ») qui y sont installés, sous réserve de certaines exceptions. Subodh Gopal Bose exerce ce droit et introduit en 1946 une action en expulsion devant le tribunal de première instance, qui lui donne raison le 14 février 1949.

Pendant la procédure d’appel, le législateur du Bengale-Occidental adopte le *Bengal Land Revenue Sales (West Bengal Amendment) Act* de 1950, dont l’article 7 dispose que toutes les procédures pendantes – y compris les appels en cours – qui n’ont pas encore donné lieu à remise en possession sont caduques de plein droit. Subodh Gopal Bose se retrouve ainsi privé rétroactivement du bénéfice de sa victoire judiciaire et de son droit à expulser les sous-locataires.

Il conteste la constitutionnalité de l’article 7 devant la Haute Cour du Bengale-Occidental (art. 228), qui le déclare inconstitutionnel. L’État du Bengale-Occidental se pourvoit devant la Cour suprême. L’affaire est entendue par un banc constitutionnel de cinq juges présidé par le juge en chef Patanjali Sastri. Les opinions sont multiples et divisées ; le jugement collectif est rendu le 17 décembre 1953 (publié en 1954).

Question(s) de droit :

L’article 7 du *Bengal Land Revenue Sales (West Bengal Amendment) Act* de 1950, qui supprime rétroactivement les droits acquis par l’acheteur lors d’une vente foncière, viole-t-il les articles 19(1)(f) (droit d’acquérir, de détenir et de céder des biens) et/ou 31 (droit de propriété et règles relatives à l’expropriation) de la Constitution ? Les articles 19(1)(f) et 31 sont-ils interdépendants ou autonomes ? La « privation » de droits acquis relève-t-elle de l’article 31(1) (simple autorité de la loi, sans indemnisation) ou de l’article 31(2) (acquisition ou réquisition nécessitant une indemnisation) ?

Solution(s) :

La Cour suprême, à la majorité, donne raison à l’appelant et déclare l’article 7 constitutionnel. Les juges convergent vers une même conclusion, mais par des raisonnements distincts, reflétant de profondes divisions sur l’interprétation des articles 19 et 31.

- **Majorité (Patanjali Sastri C.J., Mahajan et Hasan JJ.) :** L’article 19(1)(f) protège uniquement les droits *abstrait*s d’acquérir, de détenir et de céder des biens, non les droits concrets attachés à un bien spécifique déjà détenu. Les droits de propriété concrets relèvent exclusivement de l’article 31. Les deux articles ont des champs d’application distincts et ne peuvent être lus conjointement : la thèse du « néxus » entre eux est rejetée. La privation opérée par l’article 7 relevant de l’article 31(1), elle n’exige aucune indemnisation.
- **Das J. (opinion concordante, raisonnement différent) :** L’article 19(1)(f) et l’article 31 ne sont pas mutuellement exclusifs. Cependant, la restriction imposée par l’article 7 est raisonnable au sens de l’article 19(5), eu égard à l’objectif social de protection des sous-locataires dans les zones urbaines. En tout état de cause, l’État n’a ni acquis ni réquisitionné les droits de Subodh Gopal Bose au sens de l’article 31(2), si bien qu’aucune indemnisation n’est due. Das J. élabore à cette occasion la distinction entre « police power » législatif et « eminent domain », fondamentale pour délimiter les cas où l’état doit indemniser.

Principe(s) dégagé(s) :

La décision pose la **distinction entre restriction et privation de propriété** et délimite les champs respectifs des articles 19(1)(f) et 31 de la Constitution. Selon la majorité, ces deux dispositions sont **autonomes et**

cloisonnées : l'article 19(1)(f) ne couvre que les libertés abstraites liées à la propriété (faculté d'acquérir, de détenir, de céder), tandis que l'article 31 régit les droits concrets sur un bien déjà détenu.

L'opinion de Das J. introduit par ailleurs la distinction essentielle entre le « **police power** » législatif – pouvoir de réglementation dans l'intérêt général, sans obligation d'indemnisation – et l'« **eminent domain** » – pouvoir d'expropriation proprement dit, exigeant indemnisation. Cette distinction deviendra un outil central du contentieux de l'article 31 pendant les deux décennies suivantes.

* * *

Citation(s) importante(s) :

- **Patanjali Sastri C.J. (majorité)** : « *Under the scheme of the Constitution, all those broad and basic freedoms inherent in the status of a citizen as a free man are embodied and protected ... under clause (1) of article 19 ... while rights of private property are separately dealt with and their protection provided for in article 31 ... On this view, no question of correlating article 19(1)(f) with article 31 could arise* ».
- **Das J. (opinion concordante)** : « *The court will have to hold the scale even between the social control and individual rights and determine whether, in the light of the constitutional limitation, the operation of the law is confined to the legitimate sphere of the State's police power or whether it has overstepped its limits and entered into the field of eminent domain* ».
- **Das J.** : Une « privation substantielle » de propriété s'entend de celle qui « *substantially robs a man of those attributes of enjoyment which normally accompany rights to, or an interest in, property. The form is unessential. It is the substance that one must seek* ».

* * *

Postérité :

- La distinction entre articles 19(1)(f) et 31 établie par la majorité a été appliquée et raffinée dans de nombreuses décisions ultérieures, notamment *State of Bombay v. Bhanji Munji* (AIR 1955 SC 41), où la Cour a précisé que l'article 19(1)(f) ne saurait s'appliquer lorsque la privation est si substantielle qu'il ne reste plus qu'une « coquille vide de titre » (« *mere husk of title* »).
- La distinction *police power / eminent domain* développée par Das J. a structuré l'ensemble du contentieux de l'article 31 jusqu'à l'arrêt *R.C. Cooper v. Union of India* (1970), qui a abandonné la lecture cloisonnée des articles 19 et 31 pour adopter une approche globale des droits fondamentaux de propriété.
- Le droit de propriété en cause dans cette affaire – article 19(1)(f) et article 31 – a été progressivement diminué par les 4^e, 17^e, 25^e et 44^e amendements constitutionnels, ce dernier (1978) retirant le droit de propriété de la liste des droits fondamentaux (Partie III) pour en faire un simple droit constitutionnel sous l'article 300-A.
- La problématique de la rétroactivité législative au détriment de droits acquis, au cœur de cette affaire, demeure un thème récurrent de la jurisprudence constitutionnelle indienne, notamment en matière de réformes foncières et de législation sociale.

* * *

Références extérieures :

- AUSTIN, Granville, *Working a Democratic Constitution: The Indian Experience*, Oxford University Press, New Delhi, 1999, pp. 78-105.
- JAIN, M.P., *Indian Constitutional Law*, 8^e éd., LexisNexis, Nagpur, 2018, pp. 1399-1460.
- SEERVAI, H.M., *Constitutional Law of India*, 4^e éd., Universal Law Publishing, New Delhi, 1999, vol. 3, pp. 2620-2680.
- THIRUVENGADAM, Arun K., *The Constitution of India: A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford, 2017, pp. 158-175.
- VENKATARAMAN, K., « Property Rights and Police Power under the Indian Constitution », *Journal of the Indian Law Institute*, vol. 2, n° 3, 1960, pp. 331-368.

