

STATE OF MADRAS v. V.G. ROW

AIR 1952 SC 196 — [1952] SCR 597 — Cour suprême, 31 mars 1952

MÉTADONNÉES

Intitulé exact : State of Madras v. V.G. Row & Union of India

Alias : V.G. Row Case ; People's Education Society Case

Thème : Libertés publiques – contrôle de constitutionnalité – proportionnalité

Mots-clés : Art. 19(1)(c) – liberté d'association ; art. 19(4) – restrictions raisonnables ; test de proportionnalité ; contrôle judiciaire ; satisfaction subjective de l'exécutif ; garanties procédurales

Résumé des faits :

V.G. Row est secrétaire général de la *People's Education Society*, association éducative active dans l'État de Madras. Le gouvernement de Madras, invoquant les pouvoirs que lui confère l'article 15(2)(b) du *Criminal Law Amendment Act* de 1908, tel qu'amendé par le *Criminal Law Amendment (Madras) Act* de 1950, déclare la société « association illicite » par voie de notification publiée au journal officiel. La déclaration repose sur la simple satisfaction subjective du gouvernement (« *subjective satisfaction* ») que l'association serait préjudiciable à l'ordre public, sans possibilité pour l'association de contester les motifs devant une juridiction.

V.G. Row saisit la Haute Cour de Madras sous l'article 226 de la Constitution, soutenant que l'article 15(2)(b) viole son droit fondamental de former des associations garanti par l'article 19(1)(c). La Haute Cour lui donne raison et déclare la disposition inconstitutionnelle. L'État de Madras interjette appel devant la Cour suprême sous l'article 132. L'affaire est jugée par un banc constitutionnel de cinq juges présidé par le juge en chef Patanjali Sastri, qui rend le jugement unanime le 31 mars 1952.

Question(s) de droit :

L'article 15(2)(b) du *Criminal Law Amendment Act* de 1908, tel qu'amendé, qui autorise le gouvernement à déclarer une association « illicite » sur la seule base de sa satisfaction subjective et sans contrôle judiciaire des motifs de fait, constitue-t-il une restriction « raisonnable » (« *reasonable restriction* ») au droit de former des associations au sens de l'article 19(4) de la Constitution ? Quel est le test applicable pour apprécier le caractère raisonnable d'une restriction à un droit fondamental garanti par l'article 19(1) ?

Solution(s) :

La Cour suprême, à l'unanimité, confirme l'arrêt de la Haute Cour et déclare :

- L'article 15(2)(b), tel qu'amendé, est **inconstitutionnel et nul**. Les restrictions qu'il impose au droit de former des associations ne satisfont pas au critère de raisonnabilité de l'article 19(4), pour quatre motifs cumulatifs : (i) la publication au journal officiel, sans notification personnelle à l'association ou à ses membres, est un mode de communication insuffisant ; (ii) l'absence de tout délai imposé au gouvernement pour saisir le Comité consultatif (« *Advisory Board* ») laisse les sanctions pénales courir indéfiniment sans recours ; (iii) l'interdiction faite à l'intéressé de se faire représenter devant ce Comité prive la procédure de toute loyauté ; (iv) un Comité consultatif, même à avis contraignant, ne saurait se substituer à un contrôle judiciaire effectif.
- La satisfaction subjective de l'exécutif quant à la nécessité de la restriction ne suffit pas à répondre aux exigences constitutionnelles de l'article 19(4). Les aspects **aussi bien substantiels que procéduraux** d'une loi restrictive doivent être examinés du point de vue de la raisonnabilité.

Principe(s) dégagé(s) :

La décision pose le **test de raisonnabilité des restrictions aux droits fondamentaux** (*test of reasonableness*), qui constitue depuis lors le fondement de tout le contentieux des libertés publiques en Inde. Selon ce test, une restriction à un droit garanti par l'article 19(1) ne satisfait à l'exigence de « restriction raisonnable » des alinéas (2) à (6) que si elle est appréciée, au cas par cas, à l'aune de plusieurs facteurs :

- la nature et l'étendue du droit fondamental en cause ;
- l'objet légitime poursuivi par la restriction et son lien de causalité direct et proximal avec cet objet ;
- la proportionnalité de la restriction à l'objectif visé (absence d'excès manifeste) ;
- les conditions socio-économiques et politiques prévalant au moment où la restriction est imposée ;

- l'existence de garanties procédurales effectives permettant de contester la restriction devant une autorité indépendante.

La Cour affirme par ailleurs le rôle constitutionnel de **sentinelle** (« *sentinel on the qui vive* ») dévolu au juge dans la protection des droits fondamentaux : le contrôle de constitutionnalité est un devoir expressément inscrit dans la Constitution, non une ingérence dans les prérogatives du législateur.

* * *

Citation(s) importante(s) :

- **Patanjali Sastri C.J. (pour la Cour) :** « *It is important ... to bear in mind that the test of reasonableness, wherever prescribed, should be applied to each individual statute impugned, and no abstract standard or general pattern of reasonableness can be laid down as applicable to all cases. The nature of the right alleged to have been infringed, the underlying purpose of the restrictions imposed, the extent and urgency of the evil sought to be remedied thereby, the disproportion of the imposition, the prevailing conditions at the time, should all enter into the judicial verdict* ».
- **Patanjali Sastri C.J. :** « *The courts in this country ... face up to such important and none too easy task ... in discharge of a duty plainly laid upon them by the Constitution. This is especially true as regards the 'fundamental rights', as to which this Court has been assigned the role of a sentinel on the qui vive* ».
- **Patanjali Sastri C.J. :** Le droit de former des associations « *has such wide and varied scope for its exercise, and its curtailment is fraught with such potential reactions in the religious, political and economic fields, that the vesting of authority in the executive government to impose restrictions on such right, without allowing the grounds of such imposition, both in their factual and legal aspects, to be duly tested in a judicial inquiry, is a strong element which ... must be taken into account in judging the reasonableness* ».

* * *

Postérité :

- Le test de raisonnabilité posé dans *V.G. Row* est devenu la référence centrale de tout le contentieux de l'article 19 et a été appliqué et raffiné dans des centaines de décisions ultérieures. Il constitue le fondement jurisprudentiel du contrôle de proportionnalité en droit indien.
- La dimension procédurale du test – exigence d'un contrôle judiciaire effectif, rejet de la simple satisfaction subjective de l'exécutif – a été decisively développée dans *Maneka Gandhi v. Union of India* (1978), qui étend ces exigences à l'article 21 et impose qu'une procédure soit « juste, équitable et raisonnable ».
- L'approche proto-proportionnalité de *V.G. Row* a été explicitement théorisée comme un contrôle en quatre étapes (*four-step proportionality test*) dans *Modern Dental College and Research Centre v. State of Madhya Pradesh* (2016) et formellement adoptée dans *Puttaswamy v. Union of India* (2017), où la Cour suprême a consacré le test de proportionnalité structuré comme étalon du contrôle des restrictions aux droits fondamentaux.
- Dans *Shreya Singhal v. Union of India* (2015), la Cour a invalidé l'article 66-A de la loi sur les technologies de l'information en appliquant directement les critères de *V.G. Row* : la restriction était vague, disproportionnée et produisait un « effet inhibiteur » (*chilling effect*) sur la liberté d'expression numérique.

* * *

Références extérieures :

- BHATIA, Gautam, *The Transformative Constitution*, HarperCollins, New Delhi, 2019, pp. 75-110.
- CHANDRACHUD, Abhinav, « *V.G. Row and Proportionality : A Missed Opportunity* », *Article 32 Blog*, 25 février 2019 (en ligne).
- JAIN, M.P., *Indian Constitutional Law*, 8^e éd., LexisNexis, Nagpur, 2018, pp. 1003-1045.
- KHOSLA, Madhav, *The Indian Constitution*, Oxford University Press, New Delhi, 2012, pp. 85-108.

- SEERVAI, H.M., *Constitutional Law of India*, 4^e éd., Universal Law Publishing, New Delhi, 1999, vol. 1, pp. 700-755.

© 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)