

La République de l'Inde

AKHTAR MAJEED

La Constitution de l'Inde est entrée en vigueur le 26 janvier 1950, le jour même où le pays est devenu une république. Avec ses 395 articles répartis en 22 chapitres, 12 annexes et 3 appendices, il s'agit de la plus longue constitution du monde. Ses concepteurs, s'inspirant du très détaillé *Government of India Act* de 1935, ont abandonné tout esprit de concision. De fait, la Constitution prend l'allure d'un code légal parcourant dans les moindres détails tous les aspects importants du système constitutionnel et administratif de l'Inde. Elle instaure une « union d'États », laquelle se compose actuellement de 28 États, six unions territoriales et un territoire (de la Capitale nationale). Elle définit également les pouvoirs respectifs des branches exécutives, législatives et judiciaires du gouvernement ; fournit une norme permettant d'examiner la validité des lois adoptées par le législateur ; et fait du système judiciaire le gardien suprême de la Constitution¹. Généralement assez souple, cette dernière demeure rigide sur nombre de questions « fédérales » se rapportant aux États, de sorte que tout changement lié à une disposition « fédérale » requiert une majorité qualifiée des deux tiers au Parlement et une ratification par au moins la moitié des organes législatifs régionaux.

Avec sa superficie de 3 287 263 km² et sa population de plus d'un milliard d'individus, l'Inde représente une société extrêmement hétérogène regroupant 18 langues nationales et quelque 2 000 dialectes, une douzaine de communautés ethniques et sept groupes religieux (fragmentés en une multitude de sectes, de castes et de sous castes), sans compter quelque 60 sous-régions socioculturelles réparties sur sept grandes zones géographiques. La population compte 83 pour cent d'hindous, 11 pour cent de musulmans, 2 pour cent de chrétiens, 2 pour cent de sikhs et 1 pour cent de bouddhistes. Le pays se caractérise également par sa pauvreté, avec un produit intérieur brut de 2 840 USD par habitant en 2001, chiffre qui est loin de refléter la croissance économique accélérée des années 1990.

En conséquence, la Constitution témoigne des inquiétudes du pays à l'égard des forces centrifuges qui pourraient le démembrer et instaure un système relativement centralisé dans lequel le gouvernement de l'Union se voit doter de compétences suffisamment larges pour assurer non seulement sa prééminence, mais également sa capacité à gérer le pays de manière unitaire si cela devenait nécessaire et politiquement faisable. Autre élément important, la diversité du pays et ses conditions socio-économiques, jointes aux influences idéologiques du socialisme, ont conduit la Constitution vers une sorte de fédéralisme unitaire organique au nom de la justice, de l'égalité et de la protection des droits de la personne². À en croire de nombreux Pères fondateurs, seul un centre fort pouvait réellement accélérer le développement économique et garantir l'équité en transcendant la multiplicité des collectivités territoriales, des religions, des langues, des classes et des castes. Dès lors, la tendance générale qui s'est dessinée a favorisé une centralisation accrue sous les auspices du parti du Congrès, de l'indépendance jusqu'aux années 1980. Cependant, au cours de cette dernière décennie, les relations entre l'Union et les États se sont teintées d'acrimonie, le parti du Congrès a entamé son déclin et un gouvernement de coalition, le Front national, a pris le pouvoir à New Delhi après les élections de 1989, notamment parce que le fédéralisme centralisateur mené par un parti monopolistique pendant plus de 40 ans était bien loin d'avoir atteint les objectifs fixés par la Constitution. Depuis 1989, des gouvernements de coalition au centre, joints à une prolifération de partis politiques régionaux à travers tout le pays et dans les États, de même que la libéralisation de l'économie, ont permis de décentraliser le système politique fédéral à de nombreux égards.

La Constitution établit un système parlementaire sur le modèle de Westminster dans lequel l'accent politique est mis sur la Chambre basse du Parlement, la *Lok Sabha*, puisque le gouvernement est responsable devant celle-ci plutôt que devant la Chambre haute, la *Rajya Sabha*. Cependant, contrairement à l'Australie et au Canada qui sont aussi des fédérations de type parlementaire, l'Inde a jeté aux orties la monarchie britannique lors de son accession à l'indépendance. Par ailleurs, alors que la Constitution indienne rejette le présidentielisme, le pays dispose d'un président élu qui nomme formellement le premier ministre et les gouverneurs des États constitutifs. Un autre élément à retenir est

la pérennité et le relatif succès de la Constitution indienne et de ses aménagements en termes de fédéralisme et de démocratie comparés au sort de celles qui ont été mises sur pied par d'autres anciennes colonies britanniques dans le but d'instaurer le fédéralisme et la démocratie après l'accession à l'indépendance : la Fédération d'Afrique Orientale, la Malaisie, le Nigeria, la Rhodésie et le Nyassaland, et les Antilles, par exemple.

ARRIÈRE-PLAN HISTORIQUE ET DÉVELOPPEMENTS ULTÉRIEURS

Sous le régime colonial britannique, le *Government of India Act* de 1919 avait introduit dans les provinces un système de dyarchie selon lequel certains domaines de compétence étaient considérés du ressort du gouvernement central et d'autres, du gouvernement des provinces. Ces derniers étaient répartis à leur tour entre (1) les domaines délégués administrés par le gouverneur et son Conseil des ministres, responsable devant le Conseil législatif, et (2) les domaines réservés administrés par le gouverneur et son Conseil exécutif³. Le gouvernement de l'Inde, représenté par le gouverneur général en conseil, demeurait cependant responsable uniquement devant le Parlement britannique (par l'intermédiaire du secrétaire d'État aux Affaires indiennes). L'autorité centrale consistait en un Conseil des ministres (de 6 membres) et une Assemblée législative (de 144 députés), qui comportaient un grand nombre de membres nommés plutôt qu'élus⁴. Il s'agissait d'un système unitaire permettant au gouvernement central de légiférer sur n'importe quelle question.

Le *Government of India Act* de 1935 divisait également les compétences entre le centre et les provinces, tout en prévoyant des compétences concurrentes dans certains domaines. Le gouverneur général britannique pouvait également attribuer les compétences résiduelles soit au centre soit aux provinces. Cet acte instaurait un système fédéral de gouvernement à la place du système unitaire. Les unités constituantes de la fédération comprenaient les provinces dotées de gouverneurs et les 562 États indiens (princiers). Les provinces avaient été délimitées en fonction des conditions et des contingences administratives. Le gouverneur général pouvait légiférer dans un domaine réservé ou un

domaine de responsabilité spéciale au moyen d'une ordonnance temporaire ou d'un acte permanent. Il lui était également loisible, en cas de rupture de l'ordre constitutionnel dans une province, de rapatrier tout ou une partie des pouvoirs de cette dernière. L'autorité fédérale était confiée au monarque britannique (représenté par le gouverneur général) et à deux Chambres : une Assemblée législative composée de 500 membres et un Conseil des États de 260 députés. Une cour fédérale de sept juges exerçait la compétence de première instance et de dernier recours pour tous les contentieux mettant aux prises la fédération et les unités constituantes, ou ces dernières entre elles.

En 1946, une assemblée constituante fut mise sur pied pour rédiger la Constitution de l'Inde⁵. Elle acheva ses travaux le 24 janvier 1950 et le texte qu'elle avait élaboré entra en vigueur le 26 janvier 1950. Le Parlement britannique adopta l'*India Independence Act* le 18 juillet 1947, et l'Inde accéda à l'indépendance le 15 août 1947, au terme d'un processus qui la laissait scindée en deux dominions indépendants : l'Inde et le Pakistan. Ce document mettait fin à la suzeraineté de la Couronne britannique sur les États princiers de l'Inde et leur permettait *ipso facto* d'accéder à l'indépendance, mais, dès 1948, tous les États princiers s'étaient ralliés à l'Inde. En 1956, sur recommandation d'une Commission de réorganisation, les 27 États furent regroupés sur une base linguistique pour n'en former que 14, chacun d'eux disposant d'une langue régionale dominante. Des restructurations ultérieures augmentèrent le nombre des États, qui atteint désormais de nouveau 27, sans compter les six territoires administrés directement par le gouvernement de l'Union.

La création d'une nation sur le plan constitutionnel

Les leaders du Mouvement indien pour la liberté (*India's Freedom Movement*), les véritables Pères fondateurs de la Constitution, ont tenté de réconcilier des forces et des idéologies très variées et se sont mis d'accord sur une série de principes destinés à servir de base à la Constitution indienne : droit de vote universel pour les adultes, républicanisme démocratique libéral et fédéral, sécularisation de l'État, droits

fondamentaux universels, interventionnisme de l'État en ce qui concerne les inégalités héritées des régimes précédents, et justice sociale. Pour mieux concrétiser ces principes, l'Union fédérale a été instaurée de manière à : (1) mettre en place un mécanisme de gouvernement fédéral doté d'un centre parlementaire fort ; (2) garantir l'autonomie culturelle des régions possédant de fortes identités linguistiques, religieuses, tribales ou territoriales ; (3) créer une économie mixte avec des secteurs publics et privés clairement délimités ; et (4) réduire les disparités régionales et économiques grâce au fédéralisme fiscal et à la planification des recettes fiscales⁶.

L'Assemblée constituante a décidé de ne pas utiliser le terme « fédéralisme » dans la Constitution. En fait, les tentatives visant à qualifier l'Inde de fédération ont été rejetées par l'Assemblée (et le mot « fédéral » lui-même apparaît toujours aussi rarement dans les documents officiels). Si l'on s'interroge sur les véritables intentions des rédacteurs en ce qui a trait au fédéralisme, il faut admettre qu'ils ne l'envisageaient pas dans le sens habituel du terme. Quiconque prend la peine de parcourir les débats de l'Assemblée constituante et de ses commissions de travail se rend compte que l'intention primordiale de ses membres consistait à édifier un système unitaire en prenant comme point de départ une société hautement fragmentée et segmentée⁷. En conséquence, les pouvoirs résiduels ont été confiés à l'Union. De plus, le fait que la Constitution ait été achevée dans le sillage de la partition du sous-continent entre l'Inde et le Pakistan a fait en sorte que davantage de pouvoirs lui ont été accordés. Les autres objectifs des rédacteurs de la Constitution étaient de développer ce pays extrêmement sous-développé, d'éradiquer la pauvreté, l'analphabétisme, le retard industriel et l'obscurantisme pour en faire un État-nation moderne.

Le mouvement vers l'unité nationale, incarnée par le Mouvement indien pour la Liberté, s'est révélé beaucoup trop impérieux pour prêter la moindre attention aux identités infranationales des citoyens. On ne s'est aperçu que plus tard que le fédéralisme pouvait aider à résoudre des conflits à caractère ethnique, religieux, linguistique ou autre basés sur une assise territoriale. Dans une mesure très restreinte, le fédéralisme indien peut être qualifié d'asymétrique, car des dispositions spéciales ont été adoptées pour le Cachemire,

le Nagaland et le Meghalaya. À part cela, les États ne peuvent se doter du système institutionnel et politique de leur choix, et le transfert d'un nombre toujours plus grand de domaines de la liste constitutionnelle des compétences réservées aux États vers celle des compétences concurrentes tout au long du XX^e siècle reflète clairement les efforts pour renforcer la symétrie à travers tout le pays. Cependant, bien qu'une mobilisation constante sur le terrain fasse progresser la cause des femmes et des couches les plus défavorisées de la société, les progrès opérés par les efforts de décentralisation les plus récents se matérialisent généralement avec une certaine apathie.

LES CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES DE LA CONSTITUTION

Le but de la Constitution consiste à identifier les sources de l'autorité constituante et les objectifs qu'elle cherche à établir et à promouvoir. La résolution sur les objectifs, adoptée par l'Assemblée constituante le 22 janvier 1947, a proclamé que tous les pouvoirs et toute l'autorité de l'Inde souveraine et indépendante, de ses unités constituantes et de ses organes gouvernementaux dérivent du peuple et qu'une protection adéquate doit être apportée aux minorités, aux zones reculées et tribales, aux classes défavorisées et aux laissés-pour-compte. Le préambule rappelle que l'Inde se veut une « république souveraine, socialiste, laïque et démocratique » garantissant à tous ses citoyens la justice, la liberté, l'égalité et la fraternité.

Par opportunisme politique durant l'état d'urgence de 1957-1977, le quarante-deuxième amendement de 1976 a introduit le terme « socialiste » dans le préambule. À l'époque de la rédaction de la Constitution, des demandes identiques avaient été rejetées par l'Assemblée constituante après que B.R. Ambedkar eut rappelé qu'en leur quatrième partie les principes directeurs étaient considérés comme « d'importance fondamentale pour la gouvernance du pays » et que l'État était chargé de les appliquer lorsqu'il légiférait. Se référant en particulier à ces dispositions de la Constitution, Ambedkar avait observé que si ces principes directeurs n'étaient pas socialistes dans leur lettre et dans leur esprit, alors il était difficile de saisir ce qu'était le socialisme⁸. Le socialisme, tel

qu'il est aujourd'hui compris, vise à supprimer les inégalités et l'exploitation et à fournir des conditions de vie décentes à tous les citoyens, et c'est précisément ce que ces principes directeurs cherchaient à garantir dans la gouvernance du pays.

Souveraineté et citoyenneté

Les institutions gouvernementales tirent leur autorité de la Constitution et fonctionnent dans les limites que celle-ci leur assigne. À en croire le préambule, c'est le peuple de l'Inde lui-même qui s'est donné cette Constitution, et c'est lui aussi qui a décidé de faire du pays une république démocratique souveraine. Cela implique que la souveraineté découle de l'ensemble du peuple de l'Inde. La Constitution décrit l'Inde comme « une Union d'États » et implique que son unité est intangible. La Constitution ne prévoit pas seulement la structure du gouvernement de l'Union, mais aussi celle des gouvernements régionaux. Elle n'envisage aucune double citoyenneté : il n'en existe qu'une seule pour l'ensemble du pays.

Souplesse et rigidité

La Constitution est à la fois souple et rigide, tant il est vrai que les processus d'amendement ne sont ni vraiment simples ni véritablement compliqués. C'est seulement pour quelques-unes de ses dispositions (qui touchent précisément au fédéralisme) que le processus d'amendement exige la ratification par les organes législatifs des États, et même dans de tels cas, la ratification par seulement la moitié d'entre eux est suffisante. Le reste de la Constitution peut être modifié par une majorité qualifiée de deux tiers des membres de chacune des Chambres du Parlement présents et votants (art. 368).

Un gouvernement de Cabinet

Un système parlementaire de Cabinet a été instauré tant pour l'Union que pour les États, ce qui signifie que l'exécutif est constamment responsable devant le Parlement. Le Cabinet de l'Union est composé du premier ministre et de son Conseil des ministres. Le président, qui est chef de l'État, nomme formellement le premier ministre et, sur proposition de celui-ci, les autres ministres⁹. Dans l'exercice de ses fonctions, le président est assisté par le Conseil des ministres (art. 74). De la même manière, le gouverneur (nommé par le président) est le chef de la province ou de l'État et c'est lui qui nomme le ministre en chef et le conseil des ministres de son État. Le premier ministre de l'Union et le ministre en chef de l'État restent en place aussi longtemps qu'ils disposent de la confiance de la majorité de l'organe législatif (Chambre basse). Le président et les gouverneurs sont respectivement les chefs de l'Union et des États aux termes de la Constitution, et le pouvoir exécutif est confié au premier ministre et aux ministres en chef, ainsi qu'à leurs conseils des ministres.

L'indépendance du système judiciaire

Un seul et unique système judiciaire intégré contrôle à la fois la législation de l'Union et celle des États. La Cour suprême dispose de la compétence de première instance (art. 131) pour tout contentieux mettant aux prises le gouvernement de l'Inde avec un ou plusieurs États, mais aussi les litiges entre les États eux-mêmes. La nomination des juges (par le président) suit des critères précis, et le président de la Cour suprême doit être consulté pour toute nomination d'un juge à la Cour suprême de l'Inde ou à celles des États. Un juge de la Cour suprême demeure en fonction jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de 65 ans ou qu'il démissionne, à moins qu'il ne soit limogé pour cause d'inconduite ou d'incapacité avérées. Le comportement d'un juge ne saurait faire l'objet de discussions au Parlement à moins que celui-ci ait déclenché une procédure de destitution formelle le concernant. Le système judiciaire a le pouvoir de déclarer inconstitutionnelle toute loi qui outrepassé les compétences de l'organe législatif prévues par la répartition constitutionnelle des compétences, ou qui contrevient aux droits fondamentaux ou à toute autre disposition obligatoire de la Constitution (art. 13). Le système judiciaire peut dès

lors se pencher sur des domaines relevant du corps législatif, mais pas sur la « sagesse » de la politique législative.

Droits fondamentaux, principes directeurs de l'État et devoirs fondamentaux

Les droits fondamentaux, énumérés dans le chapitre III (art. 14–32) de la Constitution, sont « justiciables » et inviolables, en plus de lier tant l'organe législatif que l'exécutif. Un citoyen dispose du droit d'invoquer la protection judiciaire si un de ses droits est violé, et tout acte émanant de l'organe législatif et toute décision de l'exécutif, à tous les niveaux de gouvernement, peuvent être déclarés nuls et non avenue s'ils violent les droits fondamentaux des citoyens. La Constitution définit ces droits comme étant : le droit à l'égalité, à la liberté, à ne pas être exploité, à la liberté de la religion, les droits à la culture et à l'éducation et le droit de faire appel à la Constitution. Six libertés sont regroupées sous la dénomination du droit à la liberté de l'article 19 : parole et expression, rassemblement pacifique, association et syndicalisation, mouvements et mobilité à travers le pays, établissement et résidence n'importe où en Inde, et enfin profession, métier, commerce ou affaires.

La partie IV (art. 36 à 51) de la Constitution regroupe les principes directeurs de la politique étatique, qui viennent compléter les droits fondamentaux afin d'établir un État-providence. Ils prennent la forme de directions ou d'instructions générales données à l'État représentant les objectifs et idéaux que l'Union et les États doivent garder présents à l'esprit lorsqu'ils élaborent des politiques publiques et rédigent des lois. Ces principes ne sont pas justiciables, c'est-à-dire qu'un tribunal ne peut pas leur donner force exécutoire et que l'État ne saurait être contraint par les tribunaux de les appliquer. Ces principes visent l'instauration d'une démocratie sociale et économique en adéquation avec la nature même d'un État-providence, tel qu'il est invoqué dans le préambule de la Constitution. Ces principes mettent l'accent sur le fait que l'État indien est un État-providence qui a le devoir de garantir à tous ses habitants la justice économique et sociale, de même que la dignité de l'individu. Ils comprennent des idéaux,

particulièrement économiques et sociaux, que l'État doit s'efforcer d'atteindre, ce qu'il a d'ailleurs fait pour l'essentiel. Il s'agit en quelque sorte de « matériel didactique » pour la gouvernance du pays.

Le quarante-deuxième amendement adopté en 1976 a ajouté un ensemble de devoirs fondamentaux dans une partie distincte ajoutée au chapitre IV (art. 51-A). Il s'agit d'obligations visant à encourager les valeurs modernes et scientifiques et un sentiment de nationalité commune. De la même manière dont les principes directeurs s'adressent à l'État, les devoirs fondamentaux s'adressent aux citoyens. Comme exemple des obligations qui frappent ces derniers, on peut noter celle « de se conformer à la Constitution et de respecter ses idéaux et ses institutions, ainsi que le drapeau national et l'hymne national » et « de protéger la propriété publique et de renoncer à la violence ».

La doctrine derrière la structure fondamentale

Le préambule de la Constitution définit certains objectifs qui reflètent la structure fondamentale de la Constitution de l'Inde et ne sauraient dès lors être modifiés, comme l'a rappelé la Cour suprême dans son arrêt *Keshavanada Bharati v State of Kerala* (1973). Dans cette affaire, la Cour a jugé que « le véritable postulat est que toute disposition de la Constitution peut être modifiée, pour autant que la base et la structure fondamentale de la Constitution demeurent inaltérées. Cette structure fondamentale se compose des éléments suivants : 1) la primauté de la Constitution ; 2) une forme de gouvernement démocratique et républicaine ; 3) le caractère laïque de la Constitution ; 4) la séparation des pouvoirs entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire ; 5) le caractère fédéral de la Constitution »¹⁰.

Les considérants de cet arrêt ont été confirmés dans deux décisions ultérieures, *Indira Nehru Gandh v Raj Narain* (1975)¹¹ et *Minerva Mills Ltd. v Union of India* (1980)¹². En l'an 2000, la Cour suprême a renforcé le principe de la séparation des pouvoirs entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire et a insisté sur le principe de l'indépendance du

système judiciaire¹³. La Cour a également approfondi d'autres concepts. Elle a notamment réaffirmé que les éléments suivants font partie de la « structure fondamentale » : 1) la forme de vie démocratique, autre que le simple droit de vote ; 2) les garanties touchant les droits fondamentaux ; et 3) la nature laïque de l'État, ce qui implique qu'il n'y a pas de religion d'État.

LES ÉTATS AU SEIN DE L'UNION

L'Assemblée constituante de l'Inde a mis en place un système fédéral en regroupant les provinces au sein de l'Union et en les plaçant toutes sur un pied d'égalité du point de vue légal. L'utilisation du terme « union » rappelle que le fédéralisme indien n'est pas le fruit d'accords ou de contrats mutuels entre les unités constituantes et que celles-ci n'ont aucun droit de quitter l'Union. La raison pour laquelle il n'existe pas de dispositions ou de garanties touchant la protection des droits des États tient au fait que ces derniers n'étaient pas des entités souveraines lors de la formation de l'Union. Comme celle-ci ne résulte pas d'un accord entre États, le concept d'égalité des droits des États est inexistant et, en conséquence, ceux-ci ne sont pas représentés de façon égale au sein du Conseil des États (la deuxième Chambre du Parlement de l'Union). Cette dernière n'est dès lors pas une Chambre « fédérale ». Les États n'existaient pas avant la Constitution, si ce n'est en tant que circonscriptions administratives d'un État unitaire. Ils ne disposent ni de droits ni de pouvoirs propres, à l'exception de ceux qui leur ont été délégués par l'autorité centrale. De la sorte, les États ne sauraient prétendre à aucune inviolabilité en ce qui concerne leur territoire, leurs frontières, leur superficie ou même leur nom.

De fait, contrairement à l'article IV, section 3 de son homologue américaine, la Constitution indienne prévoit à son article 3 que le Parlement a le pouvoir, par le biais de procédures législatives courantes : 1) de former un nouvel État en détachant un territoire d'un ancien État ou en réunissant deux ou plusieurs États ou parties d'États, ou encore en réunissant n'importe quel territoire avec une partie d'État ; 2) d'augmenter ou de diminuer la superficie de n'importe quel État ; ou encore 3) de changer les frontières ou

le nom d'un État. Les États n'ont pas voix au chapitre, sauf si le texte proposé touche la superficie, les frontières ou le nom d'un État, auquel cas il est envoyé à l'organe législatif de l'État concerné de telle manière que celui-ci dispose d'un certain laps de temps pour formuler ses observations. Le président s'enquiert donc uniquement du point de vue du Parlement de l'État en question sur le projet présenté au Parlement de l'Union. Les États ne sont pas des unités intangibles¹⁴.

La répartition des compétences entre l'Union et les États ne fait que refléter celle des responsabilités. L'Union a reçu la mission de construire la nation, de maintenir son unité, de protéger son intégrité territoriale et de préserver l'ordre constitutionnel sur l'ensemble du territoire. De leur côté, les États doivent coopérer avec l'Union pour accomplir ces tâches tout en remplissant leurs propres obligations constitutionnelles touchant les questions locales. Mais dès qu'un domaine cesse d'être considéré comme « local », l'Union peut intervenir pour légiférer en la matière.

L'article 257 (1) de la Constitution précise que « le pouvoir exécutif de l'Union s'étend à l'imposition aux États de toutes les directives qui peuvent paraître nécessaires au gouvernement de l'Inde ». En vertu de cette disposition, l'Union peut édicter une directive uniquement là où l'action d'un gouvernement régional est de nature à porter préjudice à l'exercice du pouvoir exécutif de l'Union, comme le rappelle la Cour suprême dans son arrêt *State of Rajasthan v Union of India* (1977)¹⁵. Lorsque des domaines tombent dans la compétence de l'État, comme le maintien de l'ordre, l'article 257 (1) ne saurait s'appliquer.

Le pouvoir attribué au gouvernement de l'Union d'imposer des directives aux États se trouve encore renforcé par l'article 365 : si le gouvernement d'un État passe outre les directives de l'Union, le président est en droit de conclure que « la situation est telle que le gouvernement d'un État n'est plus en mesure de fonctionner selon les dispositions de cette Constitution ». Si l'on analyse soigneusement cette disposition, on s'aperçoit que la clé réside dans le terme « n'est plus en mesure » qui implique l'impossibilité de gouverner plutôt qu'un problème lié à la gouvernance. Il est donc évident qu'une

proclamation présidentielle selon l'article 356 est réservée aux cas d'urgence et qu'elle ne saurait être faite sur la base d'une considération dépourvue de tout rapport avec la raison pour laquelle cette compétence existe – c'est-à-dire pour faire face à une rupture de l'ordre constitutionnel dans un État. Une telle disposition ne doit pas être considérée comme contraire au principe fédéral : pour que la Constitution fédérale fonctionne, l'exécutif de l'Union doit disposer du pouvoir de donner des directives aux exécutifs régionaux, puisque l'autorité exécutive de la fédération s'étend également aux États.

Le statut des États aux termes de la Constitution peut dès lors être résumé de la sorte :

- 1 La Constitution ne confère à aucun État un quelconque droit de sécession.
- 2 Les États ne disposent pas de droits ou de pouvoirs *a priori*, mais seulement de ceux qui leur sont expressément accordés par la Constitution. Même les pouvoirs résiduels sont réservés à l'Union. Dans le domaine des compétences concurrentes, la loi de l'Union prévaut sur toute loi régionale incompatible.
- 3 Une seule constitution vaut à la fois pour l'Union et les États. Aucun État ne saurait adopter sa propre constitution. La partie VI de la Constitution fournit un cadre pour la gouvernance des États.
- 4 L'Inde ne compte qu'un seul système judiciaire pour l'ensemble du pays et sa fonction publique intégrée est sous la supervision et le contrôle de *All-India Services*.
- 5 Il n'existe qu'une seule citoyenneté pour tous les habitants du pays et aucune citoyenneté propre à un État.
- 6 Les gouverneurs des États sont nommés par l'Union (c'est-à-dire par le président), et, en plus de sa fonction constitutionnelle de chef d'un État, le gouverneur agit aussi un peu comme « les yeux et les oreilles » de l'Union au sein de son État.
- 7 La Constitution garantit les droits individuels ainsi que ceux de certains groupes, tels que les castes reconnues, les tribus reconnues et les minorités, mais pas les droits des États en tant que tels. Elle ne leur concède pas même le droit à une représentation égale au sein de la Chambre haute du Parlement national.

D'un autre côté, la Constitution exige de l'Union qu'elle : (1) protège tout État contre les agressions extérieures et les troubles de l'ordre public ; et (2) s'assure que chaque État soit gouverné conformément à la Constitution.

En cas d'urgence, l'Union peut se transformer en système unitaire et son pouvoir législatif s'étend alors également aux questions régionales. Même en temps normal, un vote à la majorité qualifiée des deux tiers permet au Conseil des États de transférer un domaine de la liste des compétences régionales à celle des compétences de l'Union si cela semble nécessaire pour des raisons « d'intérêt national ». Les dispositions prévoyant la suspension des gouvernements régionaux et l'imposition de l'ordre présidentiel semblent d'ailleurs privilégier l'Union. La coopération intergouvernementale, telle qu'évoquée dans la Partie XI de la Constitution, laisse le champ libre à des divergences touchant l'interprétation de termes tels que « directive de l'Union » et « intérêt national ». L'article 263 permet donc au président d'instaurer un conseil interétatique pour établir les conditions nécessaires à une coopération constante, ainsi que des procédures liées à la coordination entre l'Union et les États, ainsi qu'entre les États eux-mêmes. L'article 263 est rédigé de telle sorte qu'il permet à ce conseil de discuter, de délibérer et de recommander des mesures politiques appropriées sur n'importe quel sujet, qu'il soit qualifié de « national » ou de « public ». Il y a là matière à élargir la portée de ce conseil, dans la mesure où un décret présidentiel aurait toute latitude pour « définir la nature des tâches qu'il lui appartient d'accomplir, de même que son organisation et les procédures qu'il doit respecter ». En qualité d'organe consultatif, le conseil peut examiner les contentieux qui « sont survenus entre les États », étudier et discuter de sujets « à propos desquels tous les États ou seulement certains d'entre eux, ou l'Union et un certain nombre d'États ont un intérêt commun », ou recommander une meilleure coordination des politiques et des initiatives gouvernementales sur n'importe quel sujet impliquant une interaction entre l'Union et les États.

Tout ce qui précède ne signifie pas pour autant que les États ne sont que de vulgaires appendices de l'Union. Dans la sphère qui leur est attribuée, ils sont tout-puissants et disposent d'une existence constitutionnelle indépendante. La Constitution revêt la nature

d'un contrat au sein du peuple lui-même, et les États sont des créations de la Constitution. Celle-ci garantit dès lors les droits et les libertés individuelles et même une double protection aux individus appartenant à des minorités, premièrement en vertu des dispositions générales relatives aux droits et libertés (art. 14, 19, 20 à 23), puis une seconde fois en vertu de celles qui touchent spécifiquement la liberté religieuse et culturelle, de même que les droits à l'éducation (art. 15, 16, 25 à 30). Au surplus, le gouvernement peut s'engager dans une forme d'« action affirmative », ou discrimination positive, en adoptant des dispositions spéciales « pour faire avancer la cause de toute classe sociale défavorisée socialement ou sur le plan de l'éducation, ou de toute castes et tribus reconnues. »¹⁶

LE PROCESSUS D'AMENDEMENT CONSTITUTIONNEL

L'article 368 propose trois procédures d'amendement : par majorité simple, par majorité qualifiée et par ratification des organes législatifs régionaux.

Amendement à la majorité simple. Un certain nombre de dispositions de la Constitution sont de nature transitoire et peuvent être modifiées par le Parlement au moyen d'une loi adoptée à la majorité simple. Les changements de noms et de frontières des États ; la création ou l'abolition des conseils législatifs des États ; les modifications relatives aux salaires et aux indemnités du président, des gouverneurs et des juges de la Cour suprême et des hautes cours en sont des exemples.

Amendement à la majorité qualifiée. Selon cette procédure, un amendement constitutionnel peut être lancé exclusivement par le dépôt devant une des Chambres du Parlement d'un projet de loi *ad hoc*. La Constitution est amendée lorsque le projet de loi a été adopté dans les deux Chambres à la majorité des membres de chaque Chambre et à la majorité des deux tiers des membres présents et votants, et après avoir reçu l'approbation du président.

Ratification par les organes législatifs régionaux. Quand il s'agit de modifier certaines autres dispositions constitutionnelles (notamment celles qui touchent le fédéralisme), un projet de loi doit être adopté dans les deux Chambres à la majorité des membres de chaque Chambre et à la majorité des deux tiers des membres présents et votants. L'amendement doit ensuite être ratifié par les organes législatifs d'au moins la moitié des États avant d'être soumis à l'approbation du président. Cette exigence peut être considérée comme un contrôle supplémentaire sur l'autorité constitutionnelle du Parlement.

Les dispositions suivantes se rangent dans cette troisième catégorie : (1) l'élection du président (art. 57) ; (2) l'extension des pouvoirs exécutifs de l'Union (art. 73) ; (3) l'extension des pouvoirs exécutifs des États (art. 162) ; (4) le système judiciaire de l'Union (chap. IV de la partie V) ; (5) les hautes cours des États (chap. V de la partie VI) ; (6) toutes les listes de la septième annexe ; (7) la représentation des États au sein du Parlement ; et (8) les dispositions relatives à la modification de la Constitution.

La Constitution de l'Inde n'est ni un traité ni un contrat entre les États. Bien au contraire, ces derniers émanent de la Constitution et donc du Parlement. En conséquence, ils ne disposent d'aucun droit intrinsèque de participer au processus d'amendement, à l'exception des cas où la Constitution prévoit la participation des organes législatifs régionaux (domaines énumérés ci-haut), et ceci a un impact considérable sur les États. Dans le même ordre d'idées, à une seule exception près, les États ne peuvent pas déposer de proposition visant une modification constitutionnelle. L'exception réside en ceci que la Constitution laisse à l'initiative des organes législatifs régionaux la création ou l'abolition d'une seconde Chambre au sein du Parlement de leur État.

UN SYSTÈME BIPOLAIRE : LES *PANCHAYATS* LOCAUX ET LES MUNICIPALITÉS

Incorporées à la Constitution par les soixante-treizième et soixante-quatorzième amendements (1992), les parties IX et IXA reconnaissent le statut constitutionnel des

collectivités locales, tant urbaines que rurales, comme une sorte de troisième ordre de gouvernement. Cela mis à part, le caractère du système fédéral de l'Inde demeure inchangé. Les administrations locales ont reçu quelques compétences, mais dépendent complètement des subventions accordées par l'État pour réaliser les fonctions qui leur ont été attribuées. La partie IX de la Constitution définit le cadre des institutions de gouvernance rurale : un système de collectivités à trois étages soit, par ordre ascendant, les *panchayats* de village, intermédiaires et de district¹⁷.

De son côté, la partie IXA précise le cadre des administrations locales urbaines. Trois types d'institutions d'autogouvernance locale ont été mises à disposition des zones urbaines, à savoir les *nagar panchayats* pour les zones en transition (celles qui sont passées de la ruralité à l'urbanité), les conseils municipaux pour les petites zones urbaines et les corporations municipales pour les plus grandes d'entre elles. Chaque État a l'obligation de mettre en place de telles institutions. Les administrations locales relèvent toujours de la compétence exclusive des États. Les soixante-treizième et soixante-quatorzième amendements précisent le processus permettant aux États de rendre leurs propres lois sur la gouvernance locale conforme aux amendements.

La Constitution prévoit l'élection directe des organes locaux tous les cinq ans. Dans ce contexte, les dispositions les plus importantes sont les suivantes : (1) des sièges réservés aux femmes, aux castes et aux tribus reconnues dans les organes législatifs locaux ; (2) une commission électorale régionale destinée à organiser les élections ; (3) une commission régionale des finances destinée à assurer la viabilité financière des institutions ; et (4) l'attribution aux collectivités locales de compétences et de responsabilités concernant les domaines suivants : (a) la préparation des plans et la réalisation des projets visant le développement économique et la justice sociale ; (b) les sujets énumérés dans la onzième annexe pour les *panchayats* et dans la douzième annexe pour les municipalités ; (c) l'octroi aux collectivités locales de compétences financières ; et (d) l'octroi de l'autorité, de la compétence et de la responsabilité liées à l'élaboration des plans pour le développement économique. Dès lors, ces collectivités locales sont

autorisées à prélever des taxes leur permettant de financer divers programmes visant le bien-être de leur communauté.

Certes, des distorsions subsistent d'un État à l'autre en termes de structure, de nombre de niveaux, de degré d'autonomie, de longueur des mandats, etc., mais à l'heure actuelle, ce système de gouvernance locale est opérationnel dans pratiquement tous les États.

RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

Les compétences des États découlent directement de la Constitution, y compris dans le domaine fiscal. Ils ne dépendent pas du centre pour leur autorité législative ou exécutive. Les États exercent des pouvoirs dans les domaines administratifs, législatifs et financiers, et ils disposent de leurs propres fonctions publiques.

La Constitution régit de façon détaillée les relations législatives et administratives entre l'Union et les États, de même que la répartition des revenus entre eux. On a déjà noté que la Constitution penche en faveur de l'Union dans la distribution des pouvoirs et des sources de revenus. Il en résulte que l'Union dispose d'une bien plus grande marge de manœuvre en matière d'autorité législative et exécutive que celle octroyée par la plupart des autres systèmes fédéraux.

Plusieurs considérations viennent renforcer cette constatation. Premièrement, l'Union dispose d'une compétence législative exclusive dans les 97 domaines inscrits sur la liste de l'Union, et d'une compétence concurrente dans les 47 domaines figurant sur la liste concurrente. Deuxièmement, bien que l'Union partage avec les États la compétence de légiférer dans les domaines inscrits sur cette seconde liste, elle conserve la priorité sur toute loi régionale en cas de conflit entre les deux textes. Troisièmement, comme au Canada, mais contrairement aux États-Unis ou à la Suisse, les pouvoirs résiduels sont attribués à l'Union. Quatrièmement, le Parlement fédéral peut adopter des lois sur des domaines appartenant à la liste des États si : (1) le *Rajya Sabha* (la Chambre haute du

Parlement), par une résolution prise à la majorité qualifiée de deux tiers des membres présents et votants, déclare qu'il est opportun ou indispensable de procéder de la sorte pour des raisons d'intérêt national (art. 249) ; (2) une proclamation d'état d'urgence nationale est en cours (art. 250) ; (3) les organes législatifs d'un ou de plusieurs États adoptent des résolutions à cet effet (art. 252) ; ou (4) la loi de l'Union doit appliquer « tout traité, accord ou convention avec un ou plusieurs pays ou toute décision prise lors d'une conférence, ou au sein d'une association ou de tout autre organisme international » (art. 253).

De la sorte, des circonstances bien précises permettent à l'Union d'empiéter sur le domaine législatif des États. Les pouvoirs de l'Union lui ont été attribués afin de permettre à l'État central indien de remplir ses obligations nationales de base, à savoir : (1) sauvegarder l'unité et l'intégrité de la nation ; (2) promouvoir le développement et la croissance économiques ; (3) adopter des mesures de réformes sociales ; (4) promouvoir l'éducation supérieure, la science et la technologie ; (5) favoriser la sécurité sociale et les conditions de travail adéquates ; et (6) promouvoir le commerce, l'industrie, l'agriculture, les activités bancaires, et ainsi de suite. Pour cette raison, tous les domaines censés être d'importance nationale et tous ceux qui semblent nécessiter un traitement uniforme à travers tout le pays sont énumérés dans la liste de l'Union. Ils incluent la défense et les affaires étrangères ; la citoyenneté ; les chemins de fer ; les postes et télégraphes ; le téléphone, portable ou non, et tous les moyens de communication ; la monnaie, incluant la frappe et le contrôle des changes ; le commerce interétatique ; les activités bancaires ; les assurances ; les brevets et les droits d'auteur ; les normes relatives aux poids et mesures ; l'industrie ; le pétrole et les mines ; les recensements ; et la justice de dernière instance.

La liste concurrente contient des éléments qui permettent à l'Union d'entreprendre des mesures touchant la réforme sociale, mais aussi la planification et la croissance économiques. Elles comprennent le droit pénal et la procédure pénale, la procédure civile, le mariage et le divorce, l'adoption, les successions (héritages), les forêts, la protection des animaux sauvages et des oiseaux, le frelatage des denrées alimentaires et la

contrefaçon, la planification économique et sociale, les syndicats, la sécurité sociale, l'emploi et le chômage, les conditions de travail, l'éducation, les poids et mesures, le contrôle des prix, les usines, l'électricité, l'acquisition et la réquisition de propriété. Le principe général ici est que le Parlement peut adopter une politique dans n'importe quel domaine dans lequel une initiative centralisée est considérée comme nécessaire pour assurer l'uniformité nationale ou pour guider et encourager les efforts des États.

Les domaines qui, en raison de leur nature, nécessitent un traitement différencié pour tenir compte des conditions ou des circonstances locales figurent sur la liste des États. Les organes législatifs régionaux disposent de la compétence législative exclusive sur tous les domaines qui s'y trouvent, à l'intérieur de certaines limites. La loi régionale ne doit pas contrevenir à la moindre disposition d'une loi adoptée par le Parlement et figurant dans les compétences de celui-ci. En cas de conflit entre les deux lois, celle du Parlement prévaut et la loi de l'État, du moins dans ses éléments contradictoires, est nulle et non avenue. Cela signifie que la législation des États peut être amenée à jouer un rôle secondaire, même dans ses propres domaines de compétence ou dans les domaines de compétence concurrente.

Les larges pouvoirs conférés au centre par la liste d'Union et la liste concurrente, de même que les compétences limitées que la liste des États concède à ces derniers, ne doivent pas être envisagés selon le fédéralisme du passé où l'on devait choisir entre l'un et l'autre (*either-or-federalism*). Ce type de fédéralisme reposait sur une dichotomie entre le centre et les États et interprétait la répartition des compétences comme un jeu à somme nulle dans lequel le moindre gain réalisé par un ordre de gouvernement était censé l'avoir été aux dépens de l'autre. Les deux ordres de gouvernement ne doivent désormais plus être considérés comme des centres de pouvoirs se faisant concurrence, mais comme des partenaires chargés de bâtir la nation.

La suprématie de l'Union sur les États dans le domaine législatif se retrouve dans l'arène administrative, le principe constitutionnel de base voulant que le pouvoir exécutif ait la même portée que le pouvoir législatif.

La Constitution stipule que chaque État doit exercer son pouvoir exécutif de manière à garantir sa compatibilité avec celui de l'Union, sans lui faire obstacle ni lui porter préjudice, et que l'Union peut imposer à un État toute directive qui lui paraît nécessaire pour assurer cette compatibilité (art. 256). Cependant, la Cour suprême a jugé que cela ne conférait pas à l'Union le droit de s'immiscer dans un domaine relevant exclusivement des compétences de l'État¹⁸. Avec le consentement du gouvernement d'un État, le président peut confier au gouvernement ou à ses fonctionnaires des fonctions touchant n'importe quelle compétence relevant de l'exécutif fédéral. Une loi adoptée par le Parlement et qui s'applique dans un État peut confier des compétences et imposer des charges à l'État ou à ses fonctionnaires et autorités (autrement dit, les compétences relatives aux mesures législatives subordonnées servant à l'application de la loi).

Avec le consentement du gouvernement fédéral, le gouverneur d'un État peut également attribuer à son État des fonctions touchant n'importe quel domaine considéré par l'Union comme indispensable à la gestion du domaine en question. Lorsque le gouvernement de l'Union, dans l'exercice de son pouvoir exécutif, édicte des directives à l'attention du gouvernement d'un État (selon les arts. 256 et 257 de la Constitution), il appartient au gouverneur d'informer le gouvernement de l'Union de la manière dont ces directives sont appliquées. Le gouverneur devient également un « agent » de l'Union lorsque l'état d'urgence est proclamé aux termes de l'article 356. Selon cette disposition, le président peut, par voie de proclamation, s'arroger les pouvoirs exécutifs d'un État et déclarer que les compétences de l'organe législatif de cet État devront être exercées par le Parlement de l'Union ou sous sa férule. Lorsque l'état d'urgence a été proclamé, l'exécutif de l'Union est en droit de donner des directives à chaque État sur la manière dont leur pouvoir exécutif doit être exercé.

On rencontre encore d'autres aménagements institutionnels qui permettent à l'Union de surveiller, de diriger et de contrôler les administrations des États. Le chef de l'exécutif de l'État est le gouverneur, lequel est nommé par le président de l'Union. Le gouverneur n'agit pas simplement en qualité de chef de l'État aux termes de la Constitution, mais aussi comme un agent du gouvernement central, autrement dit comme ses yeux et ses oreilles dans l'État en question. Le gouvernement de l'Union peut placer un État sous les ordres du président par le biais de l'article 356 s'il est persuadé qu'une telle mesure est nécessaire ou s'il reçoit un rapport du gouverneur selon lequel le gouvernement de l'État « n'est plus en mesure de fonctionner selon les dispositions de cette Constitution ». Dans une telle situation, les pouvoirs et les fonctions du gouvernement de l'État sont assumés par celui de l'Union. L'article 356 donne au gouvernement central la possibilité de révoquer n'importe quel gouvernement régional que celui-ci juge politiquement inacceptable — et fournit un échappatoire lorsqu'aucun parti politique ni aucune coalition n'arrivent à obtenir une majorité au Parlement de l'État¹⁹. Cependant, dans une décision de 1994 dont la portée s'est révélée considérable, la Cour suprême a jugé qu'elle était en droit d'examiner si le président avait procédé à une telle proclamation de mauvaise foi (*mala fides*) ou en se basant sur des considérations irrecevables, car rien n'empêche la Cour de sommer le gouvernement de l'Union de lui soumettre les documents sur lesquels le président s'est basé pour prendre sa décision²⁰. De cette manière, la Cour a cherché à décourager le gouvernement de l'Union de tenter de mettre les États à sa main en les menaçant de révocation²¹.

Un autre instrument institutionnel permet à l'Union de s'assurer de pouvoir surveiller, diriger et contrôler l'appareil administratif des États. Il s'agit de la superposition des « All-India Services » sur les services publics correspondants de l'État, ainsi que sur sa fonction publique et ses services de police.

Relations financières

Le fédéralisme fiscal en Inde remonte au *Government of India Act* de 1919. Celui-ci ambitionnait d'assurer aux provinces une plus large autonomie financière en abolissant le « dédoublement des rubriques » en matière de revenus et en effectuant une séparation complète entre les sources fiscales du centre et des provinces. En vertu du texte de 1919, certains revenus spécifiques étaient entièrement dévolus aux provinces et le centre conservait la responsabilité pour les revenus restants. Le cadre instauré en 1919 est demeuré en place jusqu'à l'adoption du *Government of India Act* de 1935. Des révisions ultérieures du système financier ont laissé inchangée la structure des relations entre le centre et les États tout en modifiant leurs parts respectives des revenus perçus de manière centralisée. L'un des principaux objectifs de ces initiatives consistait à doter les provinces de plus de ressources financières. Ce n'est qu'à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1950 qu'une Commission financière a été mise sur pied afin de remanier le système financier de la fédération indienne et de faire des recommandations sur la répartition des revenus entre l'Union et les États selon les arts. 273 et 275.

La Constitution délimite clairement les ressources de l'Union et des États, l'autonomie financière étant garantie pour le gouvernement de l'Union et, à un moindre degré, pour celui des États²². Les revenus de l'Union sont énumérés aux articles 82 à 92A de la liste de l'Union, et ceux des États aux articles 45 à 63 de la liste des États. Une caractéristique marquante du cadre financier de l'Inde est l'allocation des revenus entre l'Union et les États. Celle-ci s'opère de diverses manières. Il existe des impôts qui relèvent de l'Union, mais qui sont perçus par les États et affectés à ceux-ci, comme les droits de timbre et les impôts indirects prélevés sur les médicaments et les articles de toilette. On trouve également des taxes prélevées et perçues par l'Union, mais dont les produits sont entièrement attribués aux États : les taxes d'héritages et les droits de succession ; et, selon l'art. 270 ajouté à la Constitution par le quatre-vingtième amendement (2000), les taxes sur les terminaux frappant les biens ou les passagers transportés par chemin de fer, par voie maritime ou aérienne ; les taxes sur l'envoi de marchandises relevant du commerce interétatique ; et enfin, les taxes sur les billets de chemin de fer et le transport des marchandises relevant du commerce interétatique. Certaines taxes sont prélevées et perçues par l'Union, mais leur produit est réparti entre celle-ci et les États. L'impôt sur le

revenu autre que le revenu agricole en fournit le meilleur exemple. D'autres impôts et taxes sont prélevés et perçus par l'Union et peuvent être distribués entre l'Union et les États si le Parlement le décide par voie législative. On y range notamment les impôts indirects autres que ceux qui sont prélevés sur les médicaments et les articles de toilette. Finalement, le Parlement peut attribuer toute subvention qu'il juge utile pour venir en aide à un État en proie à des difficultés financières. De telles subventions peuvent être globales ou conditionnées à des projets spécifiques.

La Constitution prévoit que le partage du produit net des impôts entre l'Union et les États, de même que l'attribution aux États de leurs parts respectives, doivent être effectués en suivant les recommandations d'une Commission des finances nommée tous les cinq ans par le président. La Commission fixe également les principes régissant les subventions aux États. Celles-ci représentent tout à la fois un moyen d'appuyer des projets de développement dans les États auxquels les ressources financières adéquates font défaut, et un instrument permettant d'exercer un certain contrôle sur les programmes sociaux des États et d'assurer une certaine coordination de ceux-ci.

Il existe manifestement une inégalité verticale entre (1) les compétences fiscales attribuées à l'Union et aux États et (2) les responsabilités économiques et sociales confiées à ces derniers. En d'autres termes, les responsabilités des États excèdent leurs sources de revenus propres. Cet aménagement est censé permettre à chaque ordre de gouvernement d'intervenir dans les domaines où il est le mieux placé pour le faire. En d'autres termes, il reconnaît que le centre se trouve sans doute dans une position plus favorable pour percevoir certains types de taxes et pour en dépenser et redistribuer équitablement les revenus en fonction des besoins de la nation tout entière, alors que les États et leurs administrations locales, étant plus près de la population, sont mieux placés pour gérer les programmes de développement et fournir la majeure partie des services publics. De surcroît, la Commission des finances, la Commission de planification et le Conseil du Développement national fournissent des mécanismes qui permettent de corriger périodiquement cette inégalité verticale et de donner aux États la possibilité de

s'acquitter au mieux de leurs responsabilités. Ces forums étudient les griefs des États et les règlent dans la mesure du possible.

Compte tenu des ressources financières limitées des États et des besoins croissants de ces derniers et de leurs administrations locales dans le contexte d'un État-providence, la Constitution contient des dispositions spécifiques permettant au Parlement de mettre de côté une partie de ses revenus au profit des États, la proportion exacte étant déterminée par les besoins de ces derniers. Les ressources de l'Union ne sont pas exclusivement réservées à ses propres activités, bien que les mandats confiés à chacune des instances comme la Commission des finances, la Commission de planification et le Conseil national de développement, aient des répercussions différentes sur la capacité des États à fixer leurs propres priorités en matière de développement. Tel que le système est conçu, l'Union et les États forment un ensemble organique qui a pour but d'utiliser les ressources de l'Inde dans leur ensemble. L'Union est censée être l'acteur qui maintient l'équilibre entre les États extrêmement disparates qui forment l'Union indienne.

Les dispositions en cas de crise financière

Lorsque l'état d'urgence a été proclamé, la Constitution prévoit que le président peut, par voie d'ordonnance, modifier ou suspendre les dispositions touchant la répartition des revenus entre le centre et les États de la manière qui sera précisée dans l'ordonnance en question. Lorsqu'une crise financière a été proclamée aux termes de l'article 360, l'Union peut imposer à n'importe quel État des directives lui enjoignant d'observer tous les principes de rectitude financière qui pourraient y être spécifiés — la réduction des salaires et des indemnités des fonctionnaires officiels de l'État ou l'exigence que tous les projets de loi financiers soient soumis à l'examen du président après leur adoption par le Parlement régional, par exemple. Tant qu'un État est soumis à cette tutelle présidentielle (art. 356), les compétences du Parlement régional peuvent être exercées par le Parlement de l'Union, y compris l'adoption du budget et des projets de loi financiers. De la sorte, en

cas de crise, les barrières constitutionnelles entre l'Union et les États sont abaissées et la fédération indienne fonctionne plus ou moins comme un État unitaire.

LES MÉCANISMES DE GESTION DES CONFLITS

La coordination entre le centre et les États est assurée formellement par des aménagements institutionnels et officieusement par des aménagements politiques. Au nombre des mécanismes formels, on trouve la Commission de planification, la Commission des finances, le Conseil de développement national, le Conseil interétatique, le Conseil d'intégration nationale, les conseils de zones, les tribunaux chargés de contentieux spécifiques et diverses autres commissions et comités chargés de se pencher sur des aspects précis des relations entre l'Union et les États. De leur côté, les mécanismes officieux comprennent les réunions ministérielles et départementales, les conférences réunissant des fonctionnaires œuvrant dans le domaine constitutionnel et des membres de l'exécutif, de même que les conférences des gouverneurs et des ministres en chef convoquées respectivement par le président et par le premier ministre. Ces aménagements officieux ont pour but d'établir les normes procédurales de gestion, particulièrement sur des questions telles que le partage des revenus du centre et l'intervention de l'Union dans les affaires des États, ainsi que de développer une politique commune sur des questions transgouvernementales telles que l'environnement, les communications et la santé. De même, ces mécanismes officieux établissent des conventions portant sur des questions liées au droit des États, au commerce entre les États, au partage des eaux fluviales, aux communications interétatiques, etc..

Pour résoudre les contentieux entre les États, la Constitution a créé un Conseil interétatique (ISC). L'article 263 a la teneur suivante :

S'il apparaît au président, à quelque moment que ce soit, qu'il serait dans l'intérêt public d'établir un conseil chargé a) d'étudier et de documenter des conflits survenus entre des États ; b) d'examiner et d'analyser des questions pour lesquelles tous les États, ou certains d'entre eux, voire l'Union et un ou tous les États nourrissent un intérêt commun ; ou c) de formuler des

recommandations sur n'importe quelle question, surtout en ce qui concerne une meilleure coordination des politiques et des initiatives relatives aux questions d'intérêt commun, alors le président a le droit, par voie d'ordonnance, d'instaurer un tel conseil et de définir la nature des tâches qu'il doit effectuer, de même que son organisation et la procédure qu'il doit suivre.

Le premier Conseil interétatique (ISC), composé de six ministres du Cabinet de l'Union et de tous les ministres en chef des États, a été constitué en 1990. Il a été chargé :

(1) d'enquêter sur les contentieux entre les États et de formuler des recommandations à ce sujet ; (2) d'examiner et d'analyser des questions pour lesquelles l'Union et les États nourrissent un intérêt commun ; et (3) de recommander des étapes à suivre pour coordonner les politiques et les initiatives liées à ces questions d'intérêt commun. Étant donné que l'ISC demeure un organe consultatif, il est difficile de se prononcer sur son efficacité sur le plan politique. En effet, le gouvernement de l'Union est en perte de pouvoir depuis 1989 : il doit désormais partager ce pouvoir avec les États. Cet état de chose est dû à la multiplication des partis politiques au pouvoir tant au centre que dans plusieurs États, ainsi qu'au fait que le principal parti politique ne soit pas majoritaire au sein du gouvernement bien que celui-ci dispose du soutien de la majorité au Parlement, sans oublier le fait que le gouvernement doive composer avec les impératifs d'une politique de coalitions. Le pouvoir de négociation des États vis-à-vis du centre s'est donc considérablement accru et le ISC ne leur est désormais plus nécessaire.

Des conseils portant sur des domaines spécifiques ont pourtant été mis sur pied par l'Union de façon sporadique, comme le Conseil central de la santé, le Conseil central des administrations locales, le Conseil de développement des transports, le Conseil central de la médecine indienne, le Conseil central du bien-être de la famille, le Conseil panindien de l'éducation technique et la Commission des subventions universitaires. Ces conseils ont été créés afin d'étudier et de débattre de questions pour lesquelles l'Union et les États, ou au moins deux États, nourrissent un intérêt commun et pour formuler des recommandations visant la coordination des politiques et des initiatives liées à ces questions.

L'introduction de la planification centralisée dans le pays a favorisé la création d'institutions comme la Commission de planification, le Conseil de développement national (NDC), la Commission des finances et les conseils de zones. La Commission de planification devait synthétiser les expériences nationales à divers niveaux de gouvernement pour mettre au point des plans de développement nationaux, et le NDC (réunissant le premier ministre, les ministres en chef des États et des membres de la Commission de planification) devait revoir les plans de développement préparés par la Commission de planification et y apporter la dernière touche. Quant aux cinq conseils de zones, ce sont des organes consultatifs chargés des questions touchant la planification du développement dans chaque région.

Le *States Reorganisation Act* de 1956 a permis de créer cinq conseils de zone, tous présidés par le ministre de l'Intérieur de l'Union et composé des ministres en chef des États faisant partie de la zone en question, des ministres du Développement et des secrétaires généraux de ces États, ainsi que d'un membre de la Commission de planification. Les objectifs de ces conseils de zone sont : d'encourager l'intégration psychologique du pays en atténuant l'identification régionale ; d'aider l'Union et les gouvernements régionaux à développer des politiques économiques et sociales uniformes ; de participer à la réalisation concrète de projets de développement ; et, finalement, de favoriser un certain degré d'équilibre politique entre les régions du pays. Le premier à occuper le poste de premier ministre de l'Inde espérait que ces conseils de zone pourraient apporter leur concours pour ce qui touche à la résolution des problèmes quotidiens et à la planification économique, et ce, sans porter ombrage aux étroites relations entre l'Union et les États et sans perdre leur pertinence. L'idée consistait à réaliser l'intégration par la décentralisation, mais, dans la pratique, ces conseils n'ont connu qu'un succès d'estime.

Les mécanismes officieux en place sont parfois plus efficaces — les conférences intergouvernementales comme celles qui réunissent des gouverneurs d'États, des ministres en chef et divers ministères, par exemple. Avec l'apparition de gouvernements fédéraux de coalition soutenus par une multitude de partis régionaux depuis la fin des

années 1980, ces mécanismes sont, en règle générale, devenus plus efficaces que les mécanismes formels de résolution de conflits intergouvernementaux.

LA FÉDÉRATION A L'ŒUVRE

La répartition du pouvoir entre l'Union et les États ne s'est pas révélée statique. Elle a en effet fluctué au gré des circonstances politiques et socioéconomiques de telle sorte qu'il devient possible de discerner plusieurs mouvements ayant marqué l'application de la Constitution au cours des 55 années qui viennent de s'écouler.

La planification

Au cours des premières années de la République, un élément idéologique est venu se greffer à un contexte politique caractérisé par l'hégémonie d'un seul parti (le parti du Congrès) grâce à des leaders ayant la faveur du public de leur État et d'ailleurs : il s'agit de la planification économique en vue d'un modèle socialiste de société et, ultérieurement, de socialisme démocratique. Tel apparaissait le but qui devait transcender les clivages entre les partis et les frontières entre les États. De la sorte, la planification en est bientôt arrivée à être considérée par certains observateurs comme une menace pour le fédéralisme en Inde, dans la mesure où le processus de planification impliquait nécessairement une initiative centralisée et une position dominante du centre dans la formulation des plans, sans compter la centralisation de la surveillance, de la direction et du contrôle des États en ce qui concerne l'exécution de la planification et l'évaluation de la performance.

L'année 1950 a vu la mise sur pied d'une Commission de planification présidée *ex officio* par le premier ministre, à laquelle il incombait de préparer des plans quinquennaux pour le développement social et économique et d'assurer « l'utilisation la plus efficace et la mieux équilibrée des ressources du pays » de manière à « inaugurer un processus de

développement qui élève le niveau de vie et donne au peuple la possibilité d'une vie plus riche et plus variée ». Outre le premier ministre, les ministres des Finances, de l'Intérieur et de la Défense siègent dans cette commission, auxquels viennent s'ajouter divers membres à plein temps, comme des experts en finance, en agriculture, en économie, etc.

Par égard à la nature fédérale du système, le Conseil de développement national (NDC) a été instauré en 1952 afin d'amener les États à participer à la formulation des plans et de « renforcer et mobiliser les ressources et les efforts de toute la nation en faveur des plans ». Plus spécifiquement, le NDC revoit périodiquement l'application du plan national et recommande des mesures permettant d'atteindre les buts et les objectifs qui y sont fixés. Le premier ministre est président *ex officio* du NDC et les membres de la Commission de planification et les ministres en chef des 28 États en sont des membres *ex officio*.

Le NDC a pour mission de superviser les travaux de planification entrepris à l'échelle nationale, de recommander des mesures permettant d'atteindre les objectifs du plan et d'étudier d'importantes questions sociales et économiques touchant le développement national. Les gouvernements des États soumettent leurs plans quinquennaux à la Commission de planification, laquelle élabore le plan national. Après son approbation par le gouvernement central, le plan est exécuté par le NDC. La Commission de planification tient compte des recommandations du NDC avant de finaliser le plan. Ce processus symbolise le principe du fédéralisme coopératif. Alors que selon son mandat, le NDC doit revoir périodiquement l'application du plan national, en pratique, il fait des recommandations touchant l'intégralité du plan, qu'il s'agisse de sa portée ou de sa structure. Le NDC assure également la coordination liée à la mise en œuvre du plan. En raison de cette approche comprenant à la fois l'Union et les États, le NDC est en mesure de favoriser un développement équilibré dans diverses régions du pays.

Le NDC est un organe politique. Ses recommandations ne sont dès lors pas que de simples conseils, mais d'authentiques décisions et directives politiques. Il s'agit d'un forum national en matière de planification qui sanctionne de manière officielle le

concept sous-jacent de coopération entre l'Union et les États. Il entraîne ces derniers dans une relation organique avec l'Union, car la planification nationale les amène à devenir parties intégrantes du corps politique de l'Union. Le NDC occupe une position stratégique dans l'organigramme du fédéralisme indien parce qu'il se compose des chefs de l'exécutif de l'Union et des États et que, dès lors, il est difficile de départager recommandations et directives. Le NDC a été conçu comme un pont entre les deux ordres de gouvernement et le fait qu'il ait développé ses compétences sur les plans organisationnel et opérationnel lui a permis de commencer à assumer ce rôle.

Le projet de plan est préparé par la Commission de planification en consultation avec les ministres de l'Union et les gouvernements des États. Il est ensuite approuvé par le Cabinet de l'Union, avant d'être soumis au NDC pour approbation. De la sorte, la coopération mutuelle est institutionnalisée au NDC — le plus haut forum de planification nationale. En pratique, le NDC a consacré, ainsi que sanctionné de manière officieuse, les concepts sous-jacents de partenariat et de coopération entre l'Union et les États en ce qui a trait à l'ensemble des questions liées au développement. Les gouvernements régionaux ont ainsi été étroitement liés à l'organisation de la planification au niveau national.

Les transferts de ressources autorisés par l'article 275 sur recommandation de la Commission des finances sont connus sous le nom de subventions législatives ; ceux qui le sont en vertu de l'article 282 sont appelés subventions discrétionnaires. Lorsque des subventions accordées aux États sont recommandées par la Commission des finances — qui est un organe constitué en vertu d'une loi — le gouvernement de l'Union est constitutionnellement tenu d'accorder les subsides. L'autorité de l'Union en ce qui concerne les subventions ne vient donc pas s'ajouter à ses pouvoirs. Mais l'octroi des subventions discrétionnaires recommandées par la Commission de planification — qui n'est pas un organe constitué en vertu d'une loi — est laissé à la discrétion du gouvernement de l'Union, ce qui les rend donc politiques par nature. Pour cette raison, elles subissent les feux de la critique qui leur reproche de causer la regrettable dépendance des États vis-à-vis de l'Union — une dépendance dont on prétend au surplus qu'elle permet au gouvernement central de discriminer entre les États²³. Les subventions

de planification, prévues à l'article 282, sont versées à égalité (50-50) par les deux parties, ce qui signifie que le gouvernement de l'Union fournit une subvention égale aux fonds que les États ont pu réunir par leurs propres moyens. Cela implique que les États doivent se conformer aux politiques, priorités et préférences de l'Union en ce qui a trait aux subventions de planification, mais aussi qu'ils doivent faire concorder leurs propres fonds avec ceux des subventions de l'Union.

Le fédéralisme vertical

Parce que les subventions de l'Union sont accordées par les ministères centraux à leurs homologues régionaux, chaque ministre de l'Union peut utiliser son pouvoir discrétionnaire en matière financière pour surveiller, diriger ou contrôler le ministère régional correspondant. En ce sens, une sorte de fédération verticale est venue se superposer à la fédération territoriale, ou horizontale, établie par la Constitution. Les ministères centraux et leurs homologues régionaux constituent autant d'unités distinctes servant à la planification, à la programmation et au financement des projets du plan, ce que certains universitaires américains ont décrit comme un fédéralisme en vase clos ou de cloisonnement (*picket fence* ou *stovepipe federalism*).

En plus des projets destinés aux États qui sont approuvés dans le plan national, il existe des « projets financés de façon centrale » qui doivent impérativement s'effectuer dans un État en particulier. Ces projets sont financés par l'Union, mais exécutés par l'État concerné selon les consignes techniques et sous la supervision du ministère central responsable du dossier. En d'autres termes, l'Union décide de l'attribution des fonds, alors que les États jouent surtout le rôle de postes d'aiguillage pour les dépenses. Dans ce genre de projets, le coût des programmes est partagé, de telle sorte que l'Union influence nécessairement le fonctionnement des sphères régionales par le truchement de ses subventions de contrepartie.

Le pouvoir discrétionnaire du gouvernement de l'Union en ce qui concerne le choix des sites qui profiteront d'investissements du secteur public — incluant la plupart des grandes industries liées à l'infrastructure comme l'acier, l'électricité, l'industrie lourde et les engrais — cause des rivalités entre les États en raison de l'impact considérable que de telles activités exercent sur l'économie locale et de leur potentiel en terme d'emplois. Le choix d'un site de préférence à un autre représente une autre façon dont l'Union peut exercer son pouvoir discrétionnaire en favorisant un État. Bien que la plupart de ces plans concernent des compétences étatiques, l'Union est en mesure de les convertir en compétences centrales, car elle a pleins pouvoirs sur leur financement. Vu leurs expériences passées, les autorités des États considèrent donc ces projets comme des restrictions à l'autonomie régionale.

NOUVELLES TENDANCES ET ACCROISSEMENT DU RÔLE DES ÉTATS DANS LA POLITIQUE NATIONALE

Le fédéralisme unitaire — un terme utilisé pour décrire les relations entre l'Union et les États durant les longues années où le centre était en fait gouverné par un seul parti, le parti du Congrès — est le résultat de l'hégémonie d'un seul parti tant au centre que dans les États. Mais, depuis 1989, des gouvernements de coalition se sont installés au centre, soutenus par une multiplicité de partis ayant pris le pouvoir dans les États²⁴. Cela signifie que le système de domination par un seul parti, système ayant favorisé et soutenu le fédéralisme unitaire pendant une quarantaine d'années, a été remplacé par un système de politique partisane axé davantage sur la concurrence et dont les partis sont basés dans les régions et les États. La primauté du monopartisme avait étouffé les régions et les forces politiques régionales, et la fin de cette hégémonie ne pouvait donc que les amener à renaître.

De fait, ce que l'on appelle désormais concurrence dans le fédéralisme transactionnel en Inde découle de l'émergence d'une politique de coalition et de partage du pouvoir. De

cette manière, l'Union et les États, sous la pression d'une politique partisane axée sur la concurrence et d'un régionalisme en pleine croissance, se sont mis à ressembler de plus en plus à des centres de pouvoir coordonnés. Même si l'Union domine en ce qui a trait à la planification, la programmation et le financement, l'exécution des plans et des projets demeure entre les mains des gouvernements d'États. Aucun autre gouvernement fédéral d'envergure ne dépend aussi étroitement que celui de l'Inde de services relevant d'un autre ordre de gouvernement — services subordonnés en théorie, mais plutôt indépendants dans les faits — pour une proportion aussi considérable de la gestion de programmes considérés comme nationaux. En dernière analyse, l'autorité globale exercée à New Delhi tient plus de la simple influence que du véritable pouvoir.

Selon la Constitution, les relations entre l'Union et les États s'apparentent plus à celles qui existent entre un tout et ses parties qu'entre un centre et sa périphérie. Dans le cas contraire, les États sembleraient se trouver en périphérie d'un centre d'autorité situé à New Delhi. Néanmoins, les différentes unités constituantes du système fédéral sont, d'une certaine manière, dépendantes du gouvernement de l'Union. C'est en faveur de cette dernière que penchent les mécanismes de relations intergouvernementales en Inde. Des institutions intergouvernementales sont prévues pour garantir une certaine uniformité dans les relations administratives, mais elles n'ont jamais été utilisées pour améliorer le système de gouvernance. À l'occasion, la Cour suprême a fait pression sur les États pour les obliger à suivre certains principes relatifs à la gouvernance ou au bien-être du peuple, mais cela ne les prive d'aucune façon du droit d'améliorer leurs propres systèmes d'administration. L'hégémonie des institutions de l'Union sur celles des États a été prévue afin d'assurer une certaine uniformité dans les normes relatives aux procédures administratives.

À certains égards, les États ont également acquis le droit de donner leur avis sur des questions qui relevaient auparavant de l'Union, en partie parce que les partis régionaux se partagent désormais le pouvoir central. En ce qui concerne les affaires étrangères, par exemple, les États économiquement performants et ceux qui ont su attirer les investissements étrangers ont eu une influence sur la politique économique extérieure du

pays. Les États sont aujourd’hui plus conscients de leur rôle dans les affaires étrangères avec les pays limitrophes et les organisations internationales comme l’Organisation mondiale du commerce (OMC), la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement (BASD). Cela reste néanmoins un domaine dans lequel les États ne disposent que d’une autonomie limitée. Il est vrai que les ministres en chef des États ont effectué des visites officielles à l’étranger au cours des dernières années, mais ces initiatives ont nécessité l’approbation du centre. Bien que des donateurs internationaux, bilatéraux et multilatéraux financent certains projets menés par les États, ceux-ci doivent être approuvés par le gouvernement central, car lui seul est en mesure de donner une garantie souveraine. Dès lors, les relations intergouvernementales reflètent ces tendances antagonistes qui mêlent le conflit à la coopération. De plus, ces relations changent constamment, amenant donc le pays à repenser continuellement son fédéralisme²⁵.

Les États demandent que la Commission des finances joue un rôle plus important que la Commission de planification, car cette dernière est un organe politique et, par le fait même, peut être plus facilement contrôlée par le gouvernement fédéral. L’instauration de la libéralisation économique et de la « nouvelle politique économique » semble démontrer que le centre partage désormais l’opinion des États à ce propos. Si son « désinvestissement » et son retrait de plusieurs domaines d’activité se poursuivent, l’Union n’aura plus d’autre choix que de réduire le rôle de la Commission de planification. Dans le domaine fiscal, cela pourrait contraindre les États à plus de concurrence, induisant de ce fait un accroissement de leurs disparités.

Les questions relevant du fédéralisme fiscal se sont révélées particulièrement épineuses, même si les compétences en la matière sont clairement délimitées sur la liste de l’Union et celle des États, dans la septième annexe de la Constitution. Étant donné que plus de 60 pour cent des transferts financiers de l’Union vers les États sont faits par l’intermédiaire de la Commission de planification et des ministères du gouvernement central plutôt que par la Commission des finances, l’interventionnisme de l’Union dans les programmes régionaux de développement s’est accru. La planification et le développement économiques exigent une coordination des efforts et, pour ce faire, des

mesures relevant d'un type de fédéralisme coopératif sont requises, mesures qu'une initiative concertée entre le Conseil de développement national et le Conseil interétatique serait la plus apte à mettre en œuvre. Dans le passé, ces institutions ont tenté d'aplanir les inégalités frappant les États en termes de croissance en donnant la préférence à des zones défavorisées. Mais, à l'heure actuelle, certains des États les plus performants déplorent que cette préférence donnée aux États défavorisés pénalise les États plus performants pour leur succès.

Au bout du compte, la Constitution indienne semble créer une « union coopérative » entre les États plutôt qu'une structure bipolaire. La planification en faveur de la mobilisation des ressources nationales et de leur utilisation la plus efficace et la mieux équilibrée possible pour le développement économique et social de l'ensemble du pays semble aujourd'hui faire partie intégrante de ce concept. Par la substitution et la planification centralisée, l'Union avait étendu son rôle à des domaines relevant constitutionnellement des compétences exclusives des États. On assiste maintenant à une restructuration fédérale par le biais de règles et de conventions développées sur le plan politique qui s'effectue sans que les principes fondamentaux de la Constitution soient modifiés. Le fonctionnement concret du fédéralisme coopératif en Inde a obligé l'Union à exercer son influence plutôt que son autorité constitutionnelle. Les exigences d'une politique de coalition ont contraint le gouvernement de l'Union et ceux des États à un partage du pouvoir. Dans les litiges mettant aux prises les États, l'Union a plus souvent joué le rôle de médiateur que celui d'arbitre. Une redistribution des compétences – qui s'est opérée par le biais de la décentralisation et de la dévolution d'autorité de l'Union vers les États et de ces derniers vers les *panchayats* et les municipalités – contribue à l'atteinte des objectifs fixés par la Constitution : unité, justice sociale et démocratie.

Tout ce qui vient d'être dit laisse présager une évolution vers le fédéralisme coopératif, bien que le destin du fédéralisme indien puisse, comme toujours, connaître d'autres avatars. Les États continueront-ils à se mettre de l'avant et à chercher à devenir des partenaires égaux du gouvernement de l'Union, voire à dominer le système ? Ou, au contraire, le système fédéral se recentralisera-t-il et, si oui, cette centralisation se

déroulera-t-elle sur une longue période ? Au surplus, quel sera l'impact de la libéralisation de l'économie du sous-continent sur le système fédéral ? Une économie nationale en pleine croissance et internationalement intégrée profitera-t-elle équitablement à tous les États, produira-t-elle plus de concurrence entre ceux-ci, et/ou renforcera-t-elle les clivages économiques et fiscaux entre eux ?

La Constitution envisage un « équilibre créatif » entre la nécessité d'un centre efficace et des États dotés de réelles compétences. Le système fédéral qui en est résulté a offert un cadre solide au fonctionnement de la Constitution. Surmontant de nombreux problèmes touchant le maintien de l'équilibre, le système a persisté bien que plusieurs de ses caractéristiques fédérales se soient érodées au fil du temps. En dépit de nombreuses difficultés et d'une grande complexité, l'Inde a survécu parce qu'il s'agit d'une nation unie par l'accord à la fois naturel et volontaire de ses unités constituantes. Voilà qui est dû pour une bonne part au fait que la Constitution offre un mécanisme permettant non seulement de résoudre les contentieux intergouvernementaux, mais aussi de maintenir un équilibre constitutionnel fonctionnel, même si pas toujours très stable, entre les principaux ordres de gouvernement.

NOTES

- 1 Pour le texte de la Constitution (en langue anglaise) avec quelques commentaires, cf. P.M. Bakshi, *The Constitution of India*, 5^e éd. (Delhi : Universal Law Publishing, 2003). Cf. également M.V. Pylee, *Our Constitution, Government and Politics* (New Delhi: Universal Law, 2002); Granville Austin, *Working a Democratic Constitution: A History of the Indian Experience* (New Delhi: Oxford University Press, 1999) et B. Shiva Rao, *The Framing of India's Constitution: Select Documents* (New Delhi: Indian Institute of Public Administration, 1968).
- 2 Neera Chandhoke, *The Concept of Civil Society* (New Delhi : Oxford, 2003) ; Akhtar Majeed (éd.), *Nation and Minorities: India's Plural Society and its Constituents* (New Delhi: Kanishka Publishers, 2002); Zoya Hasan, *Politics and the State in India* (New Delhi : Sage, 2000) ; Partha Chatterjee, *State and Politics in India* (New Delhi: Oxford, 1997) et Balveer Arora and Douglas Verney, *Multiple Identities in a Single State: Indian Federalism in a Comparative Perspective* (New Delhi: Konark, 1995).
- 3 N. Gangulee, *The Making of Federal India* (Londres: James Nisbet & Co., 1936).

- 4 D.D. Basu, *Introduction to the Constitution of India*, 3^e éd. (New Delhi : Wadhwa, 2002), p. 6–7.
- 5 L'Assemblée est élue indirectement par les membres des assemblées législatives provinciales. Le nombre de représentants d'une province et de chaque communauté religieuse d'une province doit correspondre à la population de cette dernière à raison de 1 représentant pour 2 millions d'habitants, qui sont élus selon un système de représentation proportionnelle avec un vote unique transférable. D.D. Basu, *Introduction to the Constitution of India*, 2^e éd. (New Delhi : Prentice Hall, 1995), p. 19.
- 6 Jawaharlal Nehru (le premier à occuper le poste de premier ministre de l'Inde), présentant la résolution sur les buts et les objectifs de la Constitution le 13 décembre 1946, Assemblée constituante. Cf. également Sir Aladi Krishnaswami Ayyar, 25 juillet 1847, Assemblée constituante. *Constituent Assembly Debates*, vol. 1 (New Delhi : Lok Sabha Secretariat, 1999), pp. 57–59.
- 7 Sarvepalli Radhakrishnan (deuxième président de l'Inde) et Frank Anthony, 1^{er} décembre 1946, Assemblée constituante. *Constituent Assembly Debates*, vol. 1, pp. 37– 41.
- 8 *Constituent Assembly Debates*, vol. 5, pp. 494–495.
- 9 Pour des raisons pratiques, les gouverneurs des États sont en fait nommés par le premier ministre et le ministre de l'Intérieur.
- 10 *Keshavanada Bharati v State of Kerala*, All-India Reporter (AIR) 1973 Cour suprême Court (SC) 1461. Cf. également H.M. Seervai, *Constitutional Law of India*, vol. 2 (Bombay: N.M. Tripathi, 1993), p. 1355, et Austin, *Working a Democratic Constitution*, p. 258.
- 11 AIR 1975 SC 2299, cité par J.N. Pandey, *Constitutional Law of India* (Allahabad: Central Law Agency, 2003), p. 71.
- 12 AIR 1980 SC 1789, cité par Pandey, *Constitutional Law of India*, p. 319.
- 13 *State of Bihar v Bal Mukund Sah*, AIR 2000 SC 1296, cité par Pandey, *Constitutional Law of India*, p. 147.
- 14 En comparaison, la Constitution américaine « veille dans toutes ses dispositions à une union indestructible composée d'États indestructibles ». *Texas v White*, 74 US (7 Wall.) 700 (1869).
- 15 AIR 1977 SC 1361. Cf. également Alice Jacob et Rajeev Dhavan, « The Dissolution Case Politics at the Bar of the Supreme Court », *Journal of the Indian Law Institute*

- 19 (1977): 355–97, et Rajeev Dhavan, *President's Rule in the States* (Bombay: N.M. Tripathi, 1979), pp. 126–158.
- 16 Article 15(4). Les castes et tribus reconnues consistent en des communautés défavorisées qui représentent quelque 24 pour cent de la population de l'Inde et sont identifiées dans les annexes 5 et 6 de la Constitution.
- 17 George Mathew (éd.), *Status of Panchayati Raj in the States and Union Territories of India, 2000* (New Delhi: Institute of Social Sciences, 2000).
- 18 *S.R. Bommai v Union of India*, 3 SCC (1994), et *State of Rajasthan v Union of India*, AIR 1977 SC 1361, tous deux cités par A.G. Noorani, *Constitutional Questions in India* (New Delhi: Oxford, 2000), respectivement p. 268 et p. 253.
- 19 Amal Ray et John Kincaid, « Politics, Economic Development, and Second-Generation Strain in India's Federal System » *Publius: The Journal of Commission 18* (Spring 1988) : 147–167.
- 20 *S.R. Bommai v Union of India*, 3 SCC (1994).
- 21 *State of Rajasthan v Union of India*, AIR 1977 SC 1361.
- 22 Cf. M. Govinda Rao, « Indian Fiscal Commission from a Comparative Perspective », *Multiple Identities in a Single State*, éd. Arora & Verney, *Multiple Identities in a Single State*, pp. 272–316.
- 23 *Report of the Commission on Centre-State Relations* [the Sarkaria Commission], vol. 1 (Nasik: Government of India Press, 1988), p. 387.
- 24 « Emerging Issues in Indian Commission », *Publius: The Journal of Commission 33* (Fall 2003) : tout le numéro ; M. Govinda Rao, *Development, Poverty and Fiscal Policy: Decentralisation of Institutions* (New Delhi: Oxford, 2002), et Akhtar Majeed (éd.), *Coalition Politics and Power Sharing* (New Delhi: Manak Publishers, 2000).
- 25 Rasheeduddin Khan, *Rethinking Indian Commission* (Shimla: Inter-University Centre for Humanities and Social Sciences, Indian Institute of Advanced Studies, 1997).