



**HAL**  
open science

## Inde : l'Etat de droit en procès

Christophe Jaffrelot

► **To cite this version:**

Christophe Jaffrelot. Inde : l'Etat de droit en procès. Les études du CERI, 1997, 36, pp.1-35. hal-01010381

**HAL Id: hal-01010381**

**<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01010381>**

Submitted on 19 Jun 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les Études du CERI  
N° 36 - décembre 1997

## **Inde : l'Etat de droit en procès**

**Christophe Jaffrelot**

# Inde : l'Etat de droit en procès

Christophe Jaffrelot  
CERI / CNRS

Avec l'industrialisation et la croissance économique, on avait oublié les révérences d'antan. On n'honorait plus que l'argent. Le grand investissement consenti au développement au cours de trois ou quatre décennies n'avait mené qu'à une chose : à la « corruption », la « criminalisation » de la politique. En cherchant à s'élever, l'Inde s'était dé faite. On ne pouvait plus être sûr de rien ; tout était fluctuant. Policier, voleur, politicien : les rôles étaient devenus interchangeable.

V.S. NAIPAUL

Il fut un temps où les criminels utilisaient les hommes politiques et les fonctionnaires pour protéger leurs opérations et établir un gouvernement parallèle de fait. Visiblement, les mafieux considèrent aujourd'hui ce dispositif comme trop pesant, trop lent et inefficace. Pourquoi ne pas prendre les commandes du pouvoir ? se sont-ils demandé de façon assez logique.

Madhav GOBDOLÉ,  
ancien haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur

En novembre 1997, la Cour suprême, instance supérieure de la justice indienne, a décidé d'organiser le procès de Narasimha Rao, accusé d'avoir soudoyé des députés de l'opposition pour mieux repousser une motion de censure lorsqu'il était Premier ministre. Jamais un dignitaire de l'Etat de ce rang n'avait encore été inquiété de façon aussi directe. Cette première témoigne bien de la détermination des juges, qui ont aussi mis plusieurs ministres de Rao en examen. La presse n'a pas hésité à qualifier ce phénomène d'« activisme judiciaire ».

La justice indienne dispose de solides bases institutionnelles puisque la Constitution de 1950 a instauré une relativement bonne séparation des pouvoirs et, si les juges ont souffert des empiètements de l'exécutif, en particulier sous les deux règnes d'Indira Gandhi, le renouveau actuel de la fonction judiciaire s'explique largement par la fermeté de son statut dans l'équilibre des institutions, même s'il s'opère à la faveur de l'affaiblissement du pouvoir central, la coalition gouvernementale, très hétérogène, se composant de 14 partis depuis les élections de 1996.

L'« activisme judiciaire » des années quatre-vingt-dix est la réponse des juges à une situation de crise, c'est un révélateur de la corruption et de la criminalisation du politique. L'ampleur de la réplique n'est d'ailleurs pas proportionnelle à celle du mal. Les juges ont pris conscience de la nécessité d'agir mais leurs moyens sont limités et

leur détermination n'est pas à l'abri d'une contre-offensive du pouvoir exécutif, voire de compromis.

## LA JUSTICE, PILIER DE L'ÉTAT DE DROIT ?

Grand spécialiste du système judiciaire de l'Inde, Marc Galanter souligne le caractère ambivalent du droit dans ce pays : « Le droit est en Inde à la fois élaboré et faible, omniprésent et précaire ». D'un côté les Indiens portent volontiers un litige devant la justice et le nombre d'hommes de loi (*lawyers*) est considérable (on en comptait 1 pour 4 290 habitants en 1952, soit beaucoup plus qu'en France, où le rapport s'établissait à 1 pour 5 769 en 1958, et au Japon, 1 pour 14 354 en 1960) ; d'un autre côté, le respect de la société et des hommes politiques pour le droit et ses représentants a eu tendance à s'émousser au fil du temps.

La forte proportion d'hommes de loi que recélait le parti du Congrès à l'époque coloniale s'est naturellement retrouvée à l'Assemblée constituante. Cela explique sans doute la considération que cette dernière a manifestée pour le pouvoir judiciaire. Elle fut encouragée par le Premier ministre lui-même dans ses efforts pour établir une justice indépendante, et elle rendit hommage à cette disposition d'esprit :

Je peux dire sans détour qu'en ce qui concerne le gouvernement, il est entièrement acquis à la séparation des fonctions judiciaires et exécutives (*applaudissements*). Je dirai même que le plus tôt sera le mieux (*bravo, bravo !*) (séance du 6 nov. 1948).

Dès le 21 mai 1947, un comité de constituants juristes chargé de mettre sur pied la Cour suprême rendait un rapport où l'indépendance de la justice était présentée comme un impératif. Le dispositif judiciaire finalement édifié par les constituants est couronné par une Cour suprême qui est le gardien de la Constitution. Elle veille à ce titre à la constitutionnalité des lois. Les Hautes Cours (tribunaux traitant les litiges au niveau des Etats fédérés) recourent volontiers à son arbitrage et sa saisine figure sur la liste des Droits fondamentaux (version indienne de l'*habeas corpus* où figurent les libertés d'expression et d'association, le droit à l'égalité...) dans le cas où le plaignant, devant quelque tribunal que se soit, considère qu'un de ces droits est menacé. Les membres de cette Cour sont nommés par le Président de la République après consultation des juges qui en font déjà partie et de ceux qui appartiennent aux Hautes Cours des Etats, un principe qui doit garantir l'indépendance de la justice, tout comme le fait que les juges ne peuvent être démis, sauf par le Parlement en cas de délit ou d'incapacité, selon une procédure très lourde d'*impeachment*.

En pratique, de nombreuses interférences politiques seront dénoncées dans les rapports de la Commission électorale (Law Commission). En 1958, elle écrivait dans son quatorzième rapport sur la réforme de l'administration de la justice que « le pouvoir exécutif a exercé son influence, depuis le plus haut niveau et à plusieurs reprises, dans la nomination de magistrats ». Les véritables divergences qui opposèrent le pouvoir

exécutif et le pouvoir judiciaire procédèrent cependant de la volonté des juges de protéger la propriété privée, que les réformes socialisantes de Nehru remettaient en cause. Dans les années cinquante, une contradiction s'exacerbe en effet entre les Droits fondamentaux, justiciables devant les Hautes Cours et la Cour suprême, et les Principes directeurs, l'autre préambule de la Constitution dont la fonction est de guider les réformes sociales de l'Etat. L'article 38 des Principes directeurs enjoint à l'Etat d'œuvrer « au bien-être du peuple, en développant, dans toute la mesure de ses moyens, un ordre social où la justice sociale, économique et politique soit inscrite dans toutes les institutions de la vie du pays ». Comment concilier la défense du droit de propriété et la vocation sociale de la République indienne ? D'un côté, l'Etat se présente en protecteur du droit des individus et de leurs biens, de l'autre il se veut l'agent du changement social. L'un des Principes directeurs (art. 39) prône même une distribution équitable des ressources et appelle les gouvernants à lutter contre une concentration excessive des richesses.

Cette contradiction gêna considérablement l'action sociale du gouvernement Nehru. Les réformes agraires qui avaient été engagées dès après l'indépendance par la plupart des Etats de l'Union furent attaquées en justice par les propriétaires fonciers au nom des Droits fondamentaux et nombre d'entre eux gagnèrent leurs procès. Un premier amendement à la Constitution fut voté, à l'instigation de Nehru qui stigmatisa à l'époque la Cour suprême comme la « troisième Chambre du Parlement », pour que cette instance ne puisse plus s'opposer à l'Etat lorsqu'il se portait acquéreur d'un bien privé, sous prétexte que cela contrevenait aux Droits fondamentaux. Un grand nombre de propriétaires fonciers interjeta alors appel à propos du montant des compensations — que les tribunaux voulaient voir fixé au prix du marché — ce qui obligea le pouvoir à apporter deux nouveaux amendements à la Constitution. Chaque fois, ces réformes réduisaient l'étendue des Droits dont la justice était gardienne et restreignaient ainsi son rôle. C'est toutefois surtout sous le premier règne d'Indira Gandhi que le pouvoir porta atteinte à ses prérogatives et à son prestige.

## **Le peuple ou la justice**

Une fois au pouvoir, la fille de Nehru s'est réclamée du socialisme dans une perspective populiste. Pour elle, la justice n'incarnait pas une norme suprême parce que rien ne pouvait être supérieur au peuple. En février 1970, la Cour suprême, qui avait été saisie après la nationalisation des grandes banques l'année précédente, considéra d'abord que celle-ci avait eu lieu en violation des Droits fondamentaux relatifs à l'égalité devant la loi (art. 14) — puisque seules quatorze banques avaient été nationalisées sans explication — et aux compensations financières (art. 31 (2)). Le gouvernement répara ces erreurs, mais fut à nouveau sanctionné à propos des privilèges et pensions accordés aux anciens princes : la Constitution avait prévu le

versement d'une pension et le maintien de certains privilèges à ces derniers en échange de l'intégration de leurs Etats à l'Union indienne. Indira Gandhi présenta un projet de loi abolissant ces privilèges et pensions, en soulignant leur caractère incongru dans une nation démocratique qui se réclamait du socialisme. Le projet reçut bien les deux tiers des voix requis pour une réforme de la Constitution à la Chambre basse (Lok Sabha), mais il échoua à la Chambre haute (Rajya Sabha). Pour tourner l'obstacle, le Premier ministre demanda au Président de recourir à un décret, procédure que la Cour suprême déclara inconstitutionnelle.

Ces décisions de la Cour suprême s'inscrivaient dans le prolongement de l'affirmation par les juges de leur rôle de gardiens de la Constitution et, en particulier, des Droits fondamentaux. En 1967, dans l'arrêt *Golak Nath*, la Cour avait jugé que ces Droits — véritable charte de la République indienne — ne pouvaient pas être amendés par le Parlement mais seulement par une nouvelle Assemblée constituante, ce qui hypothéquait certaines réformes envisagées par Indira Gandhi. Après la victoire de son parti aux élections de 1971, le Premier ministre annonça à la presse sa volonté de remettre en cause les articles de la Constitution concernant le droit de propriété. Deux projets d'amendements constitutionnels furent présentés au Parlement : le 24<sup>ème</sup> amendement ajoutait à l'article 13 une clause revenant à soustraire à l'autorité des juges tout amendement à la Constitution susceptible de contrevenir aux Droits fondamentaux ; le 25<sup>ème</sup> remettait en cause l'octroi de « compensations » aux victimes de nationalisations, comme le prévoyait jusque-là l'article 31, lequel se contentait désormais d'évoquer un « montant » à fixer par la loi. Une autre clause fut ajoutée pour affirmer la prééminence des Principes directeurs sur les Droits fondamentaux. Enfin, le 26<sup>ème</sup> amendement abolit les privilèges et pensions des princes.

Le 24 avril 1973, la Cour suprême, saisie d'une plainte contestant les 24<sup>ème</sup> et 25<sup>ème</sup> amendements, rendait sa décision dans le cadre de l'arrêt *Keshavananda Bharati vs State of Kerala*. Se démarquant de l'arrêt *Golak Nath*, les juges validaient le 24<sup>ème</sup> amendement et acceptaient de remplacer la notion de « compensation » par celle de « montant », tout en soulignant que celui-ci ne devrait être ni arbitraire ni sous-évalué. Six juges admettaient que le Parlement avait le droit d'amender la Constitution, mais sous réserve de ne pas modifier ses caractères fondamentaux, tandis que six autres défendaient la thèse de sa souveraineté absolue. Le *Chief Justice* (président de la Cour), S.M. Sikri, qui avait voix de partage, se trouvant dans le premier groupe, une partie du 25<sup>ème</sup> amendement fut finalement invalidée : une réforme de la Constitution justifiée par l'application des Principes directeurs ne pourrait pas être soustraite à l'examen des juges car ceux-ci restaient les gardiens de la Constitution. Cette réserve apparut comme un camouflet pour Indira Gandhi ; lorsque S.M. Sikri prit sa retraite deux jours après l'arrêt, elle le remplaça par A.N. Ray, un juge beaucoup plus jeune que les trois candidats naturels à la succession, et qui, à la différence de ceux-ci, s'était montré favorable au gouvernement lors des précédents débats. Cette décision constitua une entorse aux règles habituellement suivies. Les trois juges victimes de la manœuvre démissionnèrent alors en signe de protestation. Kumaramangalam (ministre des Mines et de l'Acier) défendit cette mesure au Parlement en expliquant

que le rôle de la Cour suprême était de soutenir l'action du parti porté au pouvoir par le peuple plutôt que de protéger la Constitution. Il énonçait alors une nouvelle doctrine, celle des « juges engagés » (*committed judiciary*) :

Le gouvernement qui se trouve être au pouvoir a toute latitude pour nommer la personne qu'il considère comme la mieux appropriée pour occuper le poste le plus élevé de l'appareil judiciaire de ce pays et pour prendre en considération sa philosophie, sa vision du monde. (cité dans Noorani 1994)

De fait, le nouveau *Chief Justice*, A.N. Ray, devint « un collaborateur zélé du gouvernement » (*ibid.*). En outre, les trois amendements votés au début des années soixante-dix modifiaient le rapport des forces institutionnel ; le pouvoir de la Cour suprême était réduit au profit de celui du Parlement dont la souveraineté, en tant qu'émanation de la volonté populaire, était réaffirmée. Indira Gandhi se prévalait donc des intérêts supérieurs du peuple pour tourner des dispositions juridiques. Cette dérive populiste connut une inflexion autoritaire en 1975 lorsqu'Indira Gandhi déclara l'état d'urgence.

### **L'Etat de droit entre parenthèses**

L'article 352 de la Constitution autorise le président de la République à déclarer l'état d'urgence en cas d'agression extérieure ou de troubles intérieurs et lui fait obligation de soumettre cette décision à l'approbation du Parlement. Ce régime d'exception, qu'Indira Gandhi put instaurer grâce à sa majorité parlementaire, revenait à suspendre les règles de fonctionnement démocratique (processus électoral, contrôle de l'action politique par la justice, etc.).

L'état d'urgence fut déclaré le 26 juin 1975, peu après que la Haute Cour d'Uttar Pradesh eut reconnu Indira Gandhi coupable de pratiques illégales dans le cadre de la campagne électorale de 1971. Elle avait en effet utilisé du matériel appartenant à l'Etat et fait appel à des fonctionnaires pour organiser certains meetings. Indira Gandhi, pour conserver son poste de Premier ministre, aurait dû retrouver un siège de député dans les six mois ; mais la condamnation de la Haute Cour la rendait inéligible pour six ans... Le 24 juin, la Cour suprême, devant laquelle Indira Gandhi avait fait appel, déclara qu'elle pouvait conserver ses fonctions à la tête du gouvernement jusqu'à ce que l'arrêt définitif soit rendu mais sans disposer du droit de vote à la Lok Sabha. Les charges pesant sur Indira Gandhi semblaient légères. Que la Haute Cour se fonde sur elles pour invalider l'élection du Premier ministre témoigne du poids de la justice par rapport au pouvoir exécutif. Mais cet épisode en marque aussi les limites puisque les juges vont être mis à la botte du pouvoir pendant l'état d'urgence. Le 28 juin, Indira Gandhi faisait signer au Président de la République la proclamation de l'état d'urgence : la démonstration de force des juges avait aussi été leur baroud d'honneur. Dans les derniers jours de juin 1975, un ensemble de décrets présidentiels annulait le droit de saisir la justice pour toute atteinte aux Droits fondamentaux stipulés par les articles 14,

21 et 22 de la Constitution (relatifs à l'égalité devant la loi et aux garanties juridiques entourant toute arrestation) et autorisait le gouvernement à détenir, sans jugement ni droit à la défense, tout opposant politique pour deux ans. Au total, 100 000 personnes environ seront mises en prison pendant l'état d'urgence. Plusieurs congressistes dissidents et la plupart des chefs de l'opposition furent ainsi arrêtés en vertu du MISA (*Maintenance of Internal Security Act*).

La Cour suprême n'opposa pratiquement pas de résistance à ces coups de force. En janvier 1977, Indira Gandhi refusa comme en 1973 de nommer à sa tête le juge qui y jouissait de la plus grande ancienneté, H.R. Khanna, pour lui préférer un membre plus en accord avec ses vues ; à la différence de ce qui s'était produit en 1973, cela ne suscita pas de protestation de la part de ses pairs.

L'état d'urgence se conclut en 1977 par des élections générales où l'opposition du Janata Party remporta un véritable triomphe. Le gouvernement tenta alors de restaurer l'Etat de droit. Le Janata Party ne parvint cependant pas à abroger le 42<sup>ème</sup> amendement qui réduisait le rôle de la Cour suprême et autorisait le Parlement à modifier l'économie globale de la Constitution. Le Congrès, encore majoritaire à la Rajya Sabha, s'opposa en effet avec succès à l'annulation de cet amendement. Une majorité fit aussi défaut pour abroger la disposition de l'article 31c qui établissait la primauté des Principes directeurs sur les Droits fondamentaux, et pour rétablir les compétences de la Cour suprême dans la défense de ces droits. En 1980, cependant, dans l'affaire *Minerva Mill*, la Cour suprême annula la partie du 42<sup>ème</sup> amendement qui avait survécu à la période Janata en réaffirmant la philosophie de l'arrêt *Keshavananda*, selon laquelle la structure fondamentale de la Constitution ne pouvait pas être altérée. Le retour d'Indira Gandhi au pouvoir en janvier 1980 marqua cependant une nouvelle offensive du pouvoir exécutif à l'encontre de la justice.

## **L'indépendance de la justice et la famille Gandhi**

Le ministre de la Justice d'Indira Gandhi, P. Shiv Shankar, fit admettre qu'un tiers des juges des tribunaux d'un Etat devait provenir de l'extérieur de cet Etat, sous prétexte que le mode de fonctionnement précédent favorisait le népotisme et le clientélisme<sup>1</sup> ; cette nouvelle règle lui donnait une grande marge de manœuvre pour dessaisir certains juges des dossiers sensibles et isoler les plus actifs. En second lieu, il tarda à avaliser la nomination des juges qui lui déplaisaient, de sorte que, sans s'opposer au *Chief Justice*, il empêchait celui-ci de maintenir l'appareil judiciaire en état de marche et l'obligeait à accepter ou même à recommander des personnalités ayant les faveurs du pouvoir. Enfin, dans une circulaire du 18 mars 1981, il demandait aux chefs de

---

<sup>1</sup> La Cour suprême, de façon surprenante, admit cet argument dans une décision qui, selon Upendra Baxi, est révélatrice du manque de solidarité des juges (« The Indian judiciary — high cost of brotherly blood-letting », *Times of India*, 18 février 1992).



gouvernement des Etats d'obtenir des juges adjoints (*additional judges*) qu'ils s'engagent en principe à être mutés dans un autre Etat lors de leur nomination comme juges permanents. La Cour suprême fut saisie de cette circulaire mais l'approuva à condition que les mutations ne soient pas utilisées comme des sanctions — chose bien difficile à vérifier.

Cette politique dite des « mutations » fut poursuivie par Rajiv Gandhi, au point que la Cour suprême s'en inquiéta en avril 1986. Cela n'empêcha pas le pouvoir exécutif de nommer à cette instance, pour la première fois de son histoire, un juge qui n'avait pas encore eu le temps de passer par les tribunaux régionaux. Le gouvernement de V.P. Singh, en 1989-90, se montra davantage soucieux de l'indépendance de la justice. Le ministre de la Justice prépara même un projet d'amendement à la Constitution pour mettre sur pied une Commission nationale de la magistrature (National Judicial Commission) chargée des nominations et des mutations au sein de l'appareil judiciaire. La chute prématurée du gouvernement ne permit cependant pas que ce texte soit pris en considération.

La justice indienne a donc vu son rôle décliner au fil des ans, principalement en raison de la contradiction qui existait entre les Droits fondamentaux, dont elle était la gardienne, et les Principes directeurs, que des partis politiques ont peu à peu promus au rang de référence suprême, non sans populisme, à partir des années soixante-dix. Le prestige de la Cour suprême a aussi été fortement terni par son immobilisme pendant l'état d'urgence. L'érosion du pouvoir judiciaire a sans aucun doute permis un essor plus rapide de la corruption et de la criminalisation du politique.

## **CORRUPTION ET CRIMINALISATION DU POLITIQUE**

L'institution judiciaire n'échappe pas au développement de la corruption, y compris au niveau de la Cour suprême. En 1991, 108 députés ont voté une motion d'*impeachment* à l'encontre d'un juge appartenant à cette instance, V. Ramaswami, qui aurait détourné des fonds dans ses fonctions précédentes, comme *Chief Justice* du Punjab et de l'Haryana. L'affaire a finalement été enterrée, sans doute parce qu'une majorité de députés craignait, en votant la levée de l'immunité du juge, de créer un précédent susceptible de se retourner contre eux un jour ou l'autre. Les hommes politiques sont en effet les premiers bénéficiaires de l'augmentation de la corruption en Inde.

## Pots-de-vin : les dividendes de l'(entr')ouverture économique

Dès avant l'indépendance, la classe politique issue des rangs du Congrès était soupçonnée de corruption. L'Assemblée constituante chercha à remédier à cette dérive en établissant un contrôle du patrimoine des membres du gouvernement. Elle y renonça de crainte que leurs biens ne soient trop faciles à dissimuler et s'en remit à l'opinion publique pour marginaliser les politiciens malhonnêtes (débat du 31 déc. 1948). L'image de rigueur morale et de sacrifice que le Congrès s'était forgée sous l'influence de Gandhi s'est cependant plus nettement estompée, après l'indépendance, avec la montée d'une nouvelle génération faisant volontiers preuve d'opportunisme dans l'exercice du pouvoir. En 1963, la Commission d'enquête sur la compagnie Dalmia-Jain révéla ainsi que le Congrès avait reçu des fonds occultes en échange d'avantages fiscaux ; 100 000 roupies auraient aussi été versées par la Life Insurance Corporation sous forme de dessous-de-table. Le chef du gouvernement du Punjab, Pratap Singh Kairon, fut ensuite forcé de démissionner lorsqu'il fut prouvé, en 1964, qu'il avait usé de trafic d'influence au profit de sa famille. En 1965, ce fut au tour de Bakshi Ghulam Mohammed, ancien chef du gouvernement du Jammu et Cachemire, d'être soupçonné de corruption. En fait, la Commission d'enquête fut nommée au moment où Bakshi était devenu un opposant gênant pour le gouvernement de Srinagar (Noorani 1974). C'est là un phénomène récurrent : les commissions d'enquête — généralement présidées par un juge à la retraite — sont nommées par les responsables politiques au moment qui leur convient.

La première véritable vague de « révélations » vint d'ailleurs après les élections de 1967, lorsque le Congrès eut perdu le pouvoir dans de nombreux Etats. Les partis qui lui succédèrent aux postes de commande nommèrent alors plusieurs commissions d'enquête. Deux d'entre elles virent ainsi le jour au Bihar. Le Congrès fit de même lorsqu'il retrouva le pouvoir : ce fut le cas dès 1968 au Bihar, en 1972 en Orissa (où une commission d'enquête fut désignée en 1973 pour examiner les abus de pouvoir dont le chef du gouvernement se serait rendu coupable de 1967 à 1971). Le pouvoir agit pareillement à l'encontre de l'ancien chef du gouvernement du Tamil Nadu, Karunanidhi, après que celui-ci eut perdu le pouvoir en 1976.

Une autre vague de commissions d'enquête eut lieu après la défaite du Congrès de 1977. Cette fois, une commission nationale — la Commission Shah, du nom de son unique membre — fut désignée pour enquêter sur les agissements du pouvoir pendant l'état d'urgence. Il ne s'agissait plus là de corruption à proprement parler. Une autre commission nationale fut toutefois nommée pour examiner le trafic d'influence dont Indira Gandhi se serait rendue coupable dans l'affaire Maruti. Cette entreprise automobile dirigée par son fils Sanjay avait en effet bénéficié d'incroyables passe-droits. Le rapport de la Commission Gupta ne donna cependant pas lieu à des poursuites judiciaires en raison du retour d'Indira Gandhi au pouvoir en 1980. Une troisième commission d'enquête nationale avait été désignée par le gouvernement

Desai pour enquêter sur la façon dont le précédent ministre de la Défense, Bansi Lal, avait traité avec des fournisseurs étrangers. Bien que le rapport ait conclu à la culpabilité partielle du ministre, il resta aussi sans suite.

Si les commissions d'enquête révèlent souvent des affaires de corruption, leur crédibilité est doublement entamée, d'une part parce qu'elles sont généralement nommées par des ennemis politiques des accusés, d'autre part parce que leurs rapports ne donnent pas souvent lieu à des poursuites judiciaires. Dans la plupart des cas, il était autant question de trafics d'influence, de népotisme, d'abus de pouvoir et de favoritisme que de pots-de-vin. A partir des années quatre-vingt, c'est pourtant cette dernière forme de corruption qui a pris le plus d'ampleur.

Il s'agit d'abord, pour les hommes politiques, de financer des campagnes électorales de plus en plus coûteuses en raison de la compétition croissante entre les partis et de la prise de conscience par les électeurs ou les leaders d'opinion de leur pouvoir de marchandage. Dans certains bidonvilles de Delhi et Bombay, les habitants vendent leur voix entre 30 et 100 roupies (parfois aussi contre des bouteilles d'alcool). Du moins les « donateurs » espèrent-ils ainsi s'attirer les faveurs des électeurs : une fois dans l'isoloir, ceux-ci votent à leur guise. Dans les circonscriptions où la concurrence est forte, les candidats dépassent de beaucoup les plafonds fixés par la Commission électorale pour les dépenses de campagne : en 1984, une loi autorisa jusqu'à 150 000 roupies (7 500 \$) dans une circonscription parlementaire et 50 000 roupies (2 500 \$) dans une circonscription de l'assemblée législative d'un Etat. Cette loi fut amendée en 1994 et le plafond porté à 450 000 roupies pour une circonscription parlementaire ; en fait, les sommes déboursées pour un siège de député particulièrement disputé vont de 50 000 à 250 000 dollars environ (Hardgrave, Kochanek)<sup>2</sup>. Les salaires des députés (12 000 roupies) et des ministres (10 000 roupies qui s'ajoutent à la somme précédente puisque tous les ministres sont des parlementaires) sont de fait insuffisants<sup>3</sup> pour le train de vie qu'ils mènent. Lorsqu'un homme politique marie ses enfants, par exemple, il considère qu'il lui faut faire les choses somptueusement. En 1995, le mariage du fils adoptif de Jayalalitha — à l'époque chef du gouvernement du Tamil Nadu — aurait coûté 1 milliard de roupies ; 150 000 personnes y furent invitées. Le parti au pouvoir — au niveau central ou dans l'Etat — a donc tendance à ponctionner les entreprises pour faire face à ce besoin de financement récurrent. Or, celles-ci dépendent des hommes politiques de bien des façons et notamment en raison du *licence raj*.

Jusqu'au début des années 1990, ce système d'autorisation administrative obligeait les entreprises qui souhaitaient augmenter ou diversifier leur production à solliciter

---

<sup>2</sup> Suivant une autre source, la mise de fonds minimum pour se faire élire à la législature d'un Etat ou au Parlement central serait respectivement de 1 et 5 millions de roupies (*Sunday* 27 nov. 1994, p. 36). Une estimation plus récente donne 500 000 à 600 000 roupies et 2 à 3 millions de roupies respectivement (*India Today* 31 mars 1996, p. 13). Une récente recommandation de la Commission électorale visait à fixer le plafond à 1,5 million de roupies pour un candidat au Parlement central.

<sup>3</sup> La somme déboursée par l'Etat pour rémunérer les parlementaires est pourtant passée de 16,4 millions de roupies pour l'année budgétaire 1984-1985 à 102 millions en 1989-1990. (*The Asian Age*, 20 octobre 1995).

l'aval des pouvoirs publics. Un tel dispositif — qui a été réformé depuis 1991 mais n'a pas disparu — donne aux gouvernants un puissant moyen de chantage auprès des entreprises qui sont ainsi amenées à multiplier les dessous-de-table pour faire avancer leur dossier. C'est ce qu'on appelle la « politique de l'attaché-case » (Kochanek).

Les hommes d'affaires achètent aussi de cette façon des avantages divers : en 1994, dès son élection, le gouvernement congressiste du Gujarat réduisit de 4 à 2 % les taxes sur les ventes (*sales tax*) d'huile et annula l'interdiction d'exporter de l'huile dans d'autres Etats (un commerce à l'origine d'une spéculation juteuse) ; le nouveau pouvoir remerciait ainsi les bailleurs de fonds qui l'avaient soutenu lors de la dernière campagne électorale. Au Madhya Pradesh, le parti nationaliste hindou (Bharatiya Janata Party), après qu'il eut remporté les élections de 1990, autorisa les entreprises privées à collecter les feuilles de *tendu* (avec lesquelles sont fabriquées les *bidis*, petites cigarettes) pour remercier de leur soutien les marchands opérant dans ce secteur. Les aborigènes employés à cueillir ces feuilles reçurent désormais un salaire inférieur à celui que leur versait les coopératives d'Etat, jusqu'alors en position de monopole.

La corruption a cependant acquis une dimension nouvelle au cours des années quatre-vingt, lorsque l'« argent noir » des hommes politiques commença à provenir en plus grande quantité de l'étranger<sup>4</sup>. C'est à cette époque, en effet, que le Congrès semble avoir commencé à bénéficier de commissions sur les contrats étrangers. 30 millions de dollars auraient été payés en dessous-de-table par le fabricant allemand qui vendit ses sous-marins à l'Inde. A la fin des années quatre-vingt, des proches de Rajiv Gandhi et le Premier ministre lui-même furent accusés par la presse d'avoir reçu, en 1986, pour 50 millions de dollars de pots-de-vin d'une firme d'armement suédoise (Bofors) pour un contrat s'élevant à 1,12 milliards de dollars. « L'affaire Bofors » fut largement responsable de l'échec de Rajiv Gandhi aux élections de 1989 et du succès de V.P. Singh, son ancien ministre des Finances qui s'était attaqué à la corruption des entreprises avant de quitter le Congrès pour mieux dénoncer celle des sommets de l'Etat.

L'affaire Bofors reproduit le schéma classique du dessous-de-table versé dans le cadre d'un marché public. L'« affaire *hawala* », dont les faits sont contemporains, ébauche un scénario différent. L'argent vient toujours principalement de firmes étrangères mais dans le cadre de la libéralisation économique amorcée au milieu des années quatre-vingt, et il est versé à des hommes politiques de toutes couleurs politiques afin qu'ils facilitent la réalisation de projets d'investissements. Ces fonds passent par l'intermédiaire de capitalistes indiens spécialisés dans l'import-export. C'est grâce à la découverte des carnets de l'un d'eux, Surendra K. Jain, que l'on

---

<sup>4</sup> Ces « innovations » n'excluent pas la poursuite de formes anciennes de corruption comme les détournements de fonds publics. Le programme de lutte contre la pauvreté « Jawahar Rozgar Yojna » lancé par Rajiv Gandhi illustre bien ce fait : le quart seulement des fonds qui auraient dû être dépensés en 1995 parvint aux destinataires, soit que l'argent ait été détourné par des hommes politiques, soit qu'il n'ait simplement pas été utilisé (*The Hindu*, 21 octobre 1995). Au début de 1997, une enquête du National Council for Applied Economic Research concluait que 15 % seulement des aides financières aux pauvres leur parvenaient effectivement (*Monthly Public Opinion Survey*, fév. 1997, pp. 43-44).

connaît l'« affaire *hawala* », sans précédent par le nombre d'hommes politiques impliqués.

S.K. Jain est l'un des quatre fils d'un entrepreneur ayant bâti sa fortune à Bhilai, une ville du Madhya Pradesh où le gouvernement indien fit construire sa plus grande usine sidérurgique dans les années cinquante. Tandis que deux des frères restaient au pays pour gérer leurs usines — l'un d'eux devint vice-président de la Chambre de commerce de l'Etat — Surendra et Narendra montèrent à Delhi pour nouer les contacts nécessaires à la bonne marche de leur affaire et se lancer dans l'import-export. C'est dans sa luxueuse résidence de Delhi que S.K. Jain invitait régulièrement des hommes politiques à dîner. En 1987, il semble avoir servi d'intermédiaire entre Cegelec et le gouvernement indien pour l'obtention d'un contrat de barrage au Cachemire, sur lequel il aurait, selon la presse indienne, empoché une commission de 3 %. En 1989, il intervint à la demande de GEC Alsthom auprès du ministre de l'Electricité et de l'Energie pour accélérer la mise en route d'un projet industriel au Gujarat. La firme française semble l'avoir récompensé en passant contrat avec son entreprise. Des firmes suédoises et russes recoururent de la même façon à ses services. S.K. Jain fit aussi fortune dans le trafic de devises en tournant le contrôle des changes pour bénéficier de taux intéressants. De nombreux opérateurs indiens — en particulier ceux qui cherchent à « blanchir » de l'argent sale comme S.K. Jain — utilisent ces mécanismes, dits *hawala*, notamment avec les Etats-Unis et Hong Kong.

Devenu riche, S.K. Jain s'est adonné à la forme de corruption la plus classique en Inde en versant des pots-de-vin à des hauts fonctionnaires susceptibles de lui attribuer des contrats publics et à un nombre encore plus important d'hommes politiques : les noms de 65 leaders politiques, appartenant à tous les partis (à l'exception des formations communistes) étaient consignés dans les carnets saisis par la police avec, chaque fois, les montants accordés. La somme la plus importante, 20 millions de roupies, aurait été versée à Rajiv Gandhi. Au total, 655 millions de roupies auraient été déboursées de 1988 à 1991.

La phase de transition d'une économie largement dominée par l'Etat à une économie certes plus libérale mais néanmoins soumise à nombre d'autorisations administratives s'est aussi prêtée à des pratiques corrompues dans le secteur des télécommunications. Sukh Ram, le ministre de Rao qui suivait ce dossier, aurait ainsi pu « générer » pour 12 milliards de roupies de pots-de-vin. Il a été placé en détention provisoire après que l'on eut retrouvé une partie de ces fonds dans sa *puja room* (salle de prière). L'intéressé se défendit en prétendant que l'argent ne lui appartenait pas mais revenait au Congrès, et dénonça une conspiration des multinationales. Celles-ci savent à quoi s'en tenir, si l'on en croit les sondages de International Transparency auprès de leurs cadres : en 1997, l'Inde se situait au 45<sup>ème</sup> rang par ordre de corruption croissant des nations — peu avant l'Indonésie et le Pakistan, bon dernier parmi les pays d'Asie.

La corruption n'est pas seulement une affaire entre les politiciens et les grandes entreprises : elle touche aussi le citoyen lambda. Un an avant les premières révélations concernant l'« affaire *hawala* », un autre sondage mené auprès de 1 554 adultes des 6

principales villes de l'Inde avait témoigné du rejet croissant dont les élites faisaient l'objet : 98 % des personnes interviewées considéraient que les hommes politiques et les ministres étaient corrompus, 97 % et 88 % avaient la même opinion à propos, respectivement, de la police et des fonctionnaires. Plus de la moitié des personnes interrogées affirmaient qu'il fallait donner un dessous-de-table pour des démarches telles que l'obtention d'un permis de conduire ou une connexion au réseau électrique ; sans parler des fonctionnaires que les chefs politiques menacent de mutation — ou auxquels ils promettent la mutation convoitée — pour leur extorquer des fonds : les tarifs de ce *transfer business* varient d'un Etat à l'autre mais sont connus comme les cours de la Bourse. Si l'Inde est malade de la corruption, les développements les plus spectaculaires, au cours des années récentes, ont cependant eu lieu dans le domaine de la criminalisation du politique.

### **Politiciens mafieux, criminels en politique**

Tout comme dans le cas de la corruption, où l'on est amené à distinguer la situation prévalant avant les années quatre-vingt, en économie fermée, de celles d'aujourd'hui, on peut opposer une forme « classique » de la criminalisation à celle qu'elle revêt actuellement. Alors que des hommes politiques et des mafieux se sont longtemps rendu des services mutuels, leurs milieux en viennent aujourd'hui à se confondre.

#### *La configuration classique*

Traditionnellement, lorsque des hommes politiques entretenaient des relations avec les mafias, ils s'efforçaient d'éviter le mélange des genres et même de tracer une frontière entre leur monde et l'*underworld*. Ces deux milieux, dans le schéma classique, fonctionnent à l'échange de services. Les gangs ont besoin de protecteurs pour poursuivre des trafics qui ont atteint une nouvelle ampleur au cours des années récentes. Dans le domaine de la drogue, on estime que 266 tonnes d'opium — dont la culture est justifiée par les besoins pharmaceutiques — passent chaque année au marché noir dans le seul district de Mandsaur, au Madhya Pradesh où les hommes politiques (notamment l'ancien chef du gouvernement — BJP — de l'Etat, S. Patwa) prélèvent leur dîme. L'Inde du Sud, jusque-là peu touchée, a connu des saisies records ces dernières années, avec 26 tonnes de narcotiques en tous genres en 1995 (contre 1,21 tonne en 1991), dont 3 de Mandrax. Cet anti-dépresseur interdit depuis 1984 coûte moins d'une roupie l'unité (environ 60 centimes) à la fabrication alors qu'il se vend 75 roupies (près de dix francs) en Afrique du Sud (le principal client), un différentiel qui a conduit certains trafiquants à poursuivre son exploitation de façon clandestine. L'alcool frelaté est aussi devenu une activité très lucrative, surtout dans

les Etats ayant établi la prohibition comme le Gujarat, l'Etat de naissance Gandhi qui voulait rester fidèle aux principes du Mahatma, ou, plus récemment, l'Haryana, qui cherchait ainsi à satisfaire l'électorat féminin, les femmes étant les premières victimes de l'alcoolisme masculin. Il en est résulté tout un réseau de distilleries clandestines et de *bootleggers* en cheville avec des hommes politiques soucieux de prélever leur pourcentage en échange de la protection que les trafiquants recherchaient auprès d'eux<sup>5</sup>. Autre domaine en plein essor en dépit des progrès du sida, le proxénétisme. En 1995, l'organisation Human Rights Watch dénonça la collaboration entre des hommes politiques et des proxénètes de Bombay où des milliers de prostituées (suivant les estimations entre 20 000 et 50 000, souvent originaires du Népal) rapportent des sommes considérables. Le trafic d'armes s'est aussi beaucoup développé dans les années 1990, parallèlement aux conflits régionaux. Les caches d'armes les plus considérables ont été découvertes au Jammu et Cachemire (19 000 AK 47, 29 000 grenades, 30 000 détonateurs, 15 500 explosifs, 5 500 missiles anti-chars, 7 200 revolvers et 3 000 roquettes ont été saisis de source officielle entre 1989 et 1997) et au Punjab, où trafic d'armes et trafic de drogue semblent volontiers se combiner. Naturellement, les armes ne servent pas seulement aux guérillas mais circulent partout dans le pays. C'est ainsi que plus de 5 300 armes à feu détenues illégalement ont été confisquées en Uttar Pradesh au cours de l'année 1997, provenant pour partie des 434 ateliers clandestins qui furent fermés sur la même période. Enfin, la pègre a resserré ses liens avec l'industrie du cinéma. Elle y était déjà bien implantée puisque, non contents de pratiquer la fraude fiscale à grande échelle, les producteurs de Bombay recevaient déjà dans les années soixante-dix des « dons » des parrains locaux — comme Haji Mastan — pour lesquels c'était un moyen à la fois de recycler l'argent sale et de faire des profits juteux. Dans les années quatre-vingt, le gang de Dawood Ibrahim (autre parrain de Bombay) investit plus massivement encore dans « Bollywood » (le milieu cinématographique de Bombay), à telle enseigne qu'on évalue aujourd'hui entre un tiers et 40 % la part des « *hindi films* » financée par la mafia. Des vedettes se sont volontiers affichées avec des chefs de gang, dont au surplus les vies ont été portées à l'écran. La fiction et la réalité se rapprochent d'ailleurs dangereusement dans la production cinématographique récente, où « le méchant » est volontiers idéalisé sous les traits d'un *muscleman* inspiré du registre de la pègre. La mafia de Bombay rançonne aussi le milieu du cinéma comme les autres. Avec la libéralisation du commerce de l'or et des produits électroniques, ce genre de trafic est devenu moins lucratif et la mafia s'est notamment reportée sur le recouvrement (musclé) de créances et le racket. En septembre 1997, un magnat de la musique de film, Gulshan Kumar, semble bien avoir été exécuté parce qu'il refusait de payer. Les gangs ont donc acquis des intérêts considérables qui les amènent à rechercher le

---

<sup>5</sup> Au Karnataka, après que la vente illicite d'un alcool frelaté par des *bootleggers* eut fait 298 morts à Bangalore, un membre du Congrès (I) se révéla assez influent pour empêcher le chef du gouvernement de l'Etat d'utiliser le *National Security Act* contre les barons commandant ce trafic, et un autre — ou peut-être le même — réussit à faire relâcher un de ces chefs de gang après son arrestation au lendemain de l'affaire (Manor 1993).

patronage d'hommes politiques susceptibles de mettre leurs trafics à l'abri des enquêtes de police.

#### ↳ Violences électorales

Si les mafieux recherchent la protection de politiciens, ceux-ci, en retour, sollicitent de plus en plus volontiers leur assistance. Nombre d'entre eux considèrent ainsi qu'ils ont besoin d'hommes de main pour exécuter leurs basses œuvres et notamment pour organiser la fraude électorale. La technique la plus répandue à cet égard s'appelle *booth capturing* : les candidats qui pressentent que le succès leur échappe louent les services d'un gang armé pour s'emparer d'une ou plusieurs urnes de la circonscription le jour du scrutin. Lors des élections générales de 1971, onze cas de ce type furent recensés, dont huit au Bihar, réputé pour l'acuité de la violence politique<sup>6</sup>. En 1980, près d'une soixantaine de bureaux de vote — dont vingt-et-un au Bihar, douze en Uttar Pradesh et dix-neuf au Cachemire — furent le théâtre d'incidents comparables ou de tensions conduisant à annuler le scrutin. En 1984 il fallut revoter dans 265 bureaux, et en 1989 dans 1 670. Lors des élections générales de 1991, 460 compagnies de la Central Paramilitary Reserve Force furent déployées autour des bureaux de vote après que les violences accompagnant la campagne électorale eurent déjà fait soixante-quinze victimes dont cinquante au Bihar. Dans cet Etat, les gangs « facturent » le *booth capturing* entre 50 000 et 100 000 roupies, ce qui accroît d'autant le besoin de financement des hommes politiques, et stimule par conséquent la corruption.

A ces pratiques s'ajoutent parfois des troubles autour des bureaux de vote : accrochages entre militants mais aussi recours à la violence par des gangs visant à suspendre le déroulement du scrutin lorsque leur « patron » se sent en mauvaise posture. En 1989, ces violences ont fait une centaine de morts. Même si les cas restent rares, on observe aussi davantage de règlements de comptes visant les candidats eux-mêmes. En 1989, un des opposants au Congrès (I), candidat à l'Assemblée législative d'Uttar Pradesh dans la circonscription dont Rajiv Gandhi disputait le siège au Parlement, reçut une balle dans le ventre. En 1990, Om Prakash Chauthala, le fils du vice-Premier Ministre Devi Lal, fut impliqué dans une série de violences pré-électorales dans la circonscription de Meham où une victoire lui était nécessaire pour conserver son poste de chef de gouvernement de l'Etat de l'Haryana (il s'agissait d'intimider certains électeurs pour les dissuader de se rendre aux urnes). La Commission d'enquête conclut en 1995 que « les agissements de Chauthala et de ses hommes ont été à l'origine de la mort d'un candidat ». Les chefs de son propre parti (Janata Dal) n'obtinrent sa démission qu'après de laborieux conciliabules et sa carrière, si elle a connu un coup d'arrêt, n'est pas hypothéquée.

#### ↳ Le recours aux mafias en situation d'émeute

---

<sup>6</sup> Election Commission Report of the fifth general election, India 1971-1972, Narrative and reflective part, New Delhi, 1972, p. 81.



Au-delà de la fraude électorale, les politiciens utilisent volontiers les gangs à l'occasion des émeutes inter-communautaires. Ces violences impliquent souvent des militants nationalistes hindous du BJP mais les membres d'autres partis y jouent un rôle, plus discret mais également pernicieux.

Les chefs du Congrès savent ainsi « gérer » cette violence lorsque l'occasion se présente. Le cas de figure le plus avéré consiste, pour des congressistes exclus du pouvoir, à discréditer la faction de leur parti à la tête du gouvernement d'un Etat fédéré en démontrant, par une émeute à laquelle ils contribuent ou qu'ils provoquent, que le pouvoir régional est incapable de maintenir « la loi et l'ordre ». A Indore, en 1989, une émeute a été orchestrée par un gang proche de l'ancien chef du gouvernement du Madhya Pradesh qui avait été remplacé par le leader d'une autre faction du Congrès régional à la suite d'une affaire de corruption : l'émeute, vraisemblablement provoquée par un homme de main dans un contexte tendu par l'agitation nationaliste hindoue autour d'Ayodhya, visait à mettre ce rival en difficulté à l'approche des élections, période où chaque chef de faction cherche à obtenir le maximum d'investitures du parti pour les siens.

Les gouvernants d'un Etat peuvent aussi retarder une intervention efficace des forces de l'ordre pour trois types de raison : ou bien donner satisfaction à la communauté des agresseurs qui peuvent être musulmans, comme à Hyderabad où ce raisonnement semble bien avoir été tenu pendant plusieurs jours par le chef du gouvernement lors de l'émeute de 1990 qui fit officiellement 120 morts ; ou bien laisser l'émeute se développer contre la minorité musulmane pour mieux se présenter ensuite comme son protecteur attiré, un rôle auquel le Congrès prétend depuis longtemps ; ou encore lui « donner une leçon » à l'approche des élections si elle a refusé un soutien massif au Congrès lors du précédent scrutin. Les hommes de main recrutés dans la mafia par le parti jouent chaque fois un rôle important.

Que ces objectifs soient atteints ou non, leur poursuite soumet les autorités administratives à des interférences incessantes de la part des potentats locaux. Les cadres de la police et des administrations locales y voyaient d'ailleurs déjà en 1981 une cause majeure de leur incapacité à prévenir et à réprimer au plus vite les émeutes. Il s'agit là cependant d'une façon commode de se dédouaner, en particulier de la part des polices régionales du nord de l'Inde, comme la Provincial Armed Constabulary (PAC) qui dépend du gouvernement d'Uttar Pradesh et dont le parti pris antimusulman est notoire.

Cette gestion de la violence intercommunautaire traduit un déclin de l'état de droit lié à la criminalisation croissante du jeu politique. D'un côté, les interférences avec la logique des forces de l'ordre sont une condition permissive — au minimum — du développement des émeutes, de l'autre, le déclenchement d'émeutes dans le cadre de rivalités pour le pouvoir implique que les politiciens à l'origine du processus disposent d'hommes de main se recrutant dans des bandes de hors-la-loi qu'il faut pouvoir protéger des policiers trop zélés.

Le cas des émeutes de Bhagalpur (Bihar) qui, en 1989, firent environ un millier de victimes, illustre bien ce phénomène. Les violences avaient été déclenchées par les

nationalistes hindous qui cherchaient à diviser l'électorat selon une ligne de clivage ethnique à quelques semaines des élections législatives. Toutefois, les violences semblent avoir été aussitôt relayées par des gangs en cheville avec un candidat local battu aux dernières élections : pour les premiers, c'était un bon moyen de faire transférer pour incompetence le nouveau chef de la police locale, plus actif que ses prédécesseurs contre la pègre ; pour le second, il s'agissait de « donner une leçon » aux musulmans qui ne l'avaient pas soutenu lors du dernier scrutin.

↳ Enlèvements et *protection money*

A mesure que le besoin de financement des hommes politiques augmente, l'argent constitue un motif central de collaboration avec la pègre. C'est une des raisons pour lesquelles l'extorsion de fonds (pudiquement baptisée *protection money*) et les enlèvements constituent une activité mafieuse de plus en plus importante, notamment au Bihar et en Uttar Pradesh. A l'origine, l'expression *protection money* désignait la dîme que les gangs les mieux armés prélevaient sur les trafiquants à la petite semaine (qu'ils opèrent dans le trafic de l'alcool ou de cassettes vidéos piratées) qui devaient s'acquitter d'une redevance mafieuse sur leurs activités illégales pour ne pas être inquiétés. Aujourd'hui, l'assiette de cet impôt s'est élargie et le scénario type de ce prélèvement est différent : un riche industriel reçoit un coup de fil anonyme lui intimant de verser une somme (toujours considérable), à défaut de quoi il pourrait lui arriver malheur, ou à l'un de ses enfants. Lorsque ces menaces ne sont pas suivies d'effet, l'industriel en question ou un membre de sa famille peut en effet être exécuté, ou kidnappé contre rançon. Les proches de la victime préfèrent souvent payer plutôt que d'alerter la police, dont l'efficacité et la probité sont de plus en plus douteuses. Des hommes politiques participent aussi à ces opérations lucratives en servant d'intermédiaire et/ou en protégeant les gangs en échange d'un pourcentage<sup>7</sup>. Un inspecteur de la police d'Uttar Pradesh déclarait en mai 1994 : « Les leaders politiques contribuent aux négociations qui permettent de formuler une demande de rançon ». Ces accusations ont été confirmées par les aveux d'un kidnappeur. En 1994, les enlèvements assortis de demandes de rançon ont été reconnus comme une catégorie séparée par le code pénal indien étant donné leur multiplication. Depuis, on peut mieux les recenser et le phénomène semble connaître un certain reflux puisque leur nombre est passé de 1 371 à 1 136 en 1996. Les enquêteurs y voient cependant une aggravation du mal : c'est pour eux le signe que les victimes tendent de plus en plus à masquer le problème et à ne pas alerter la police. Le montant de la *protection money* et des rançons a été évalué à cinq milliards de roupies pour 1996. A la suite des quelque 90 enlèvements qui ont eu lieu à Delhi entre 1992 et 1997, 194 personnes ont été arrêtées mais aucune n'a été remise entre les mains de la justice et *a fortiori*

---

<sup>7</sup> Les chefs de la police d'Uttar Pradesh accusent volontiers les hommes politiques sans lesquels, à leurs yeux, le crime organisé ne leur résisterait pas aussi bien (sur la situation à Lucknow et dans l'ouest de la province, où les rançons vont de 20 000 à 6 millions de roupies, voir *India Today*, respectivement 30/11/1994 p. 108 et 28/02/1995 p. 207).

emprisonnée. Pour la plupart des victimes potentielles de ce genre de commerce, c'est la preuve qu'elles ne peuvent compter sur la police ; d'où le formidable essor des agences de sécurité privées, dans lesquelles se recyclent d'ailleurs un nombre croissant de policiers attirés par des salaires sans commune mesure avec les traitements du secteur public. Un ancien « flic de choc » de Bombay a ainsi créé Vigilante, une entreprise qui, en quinze mois, a dû recruter un millier de gardes pour faire face à la demande. Les fabricants de voitures blindées, qui ne vendaient jusqu'alors qu'aux officiels, découvrent aussi un nouveau marché, y compris pour leurs Mercedes à 2,5 millions de roupies<sup>8</sup>.

↳ Bombay, capitale du crime organisé

Le kidnapping n'est pas nécessairement motivé par l'attrait des rançons. Le chef de gang que Naipaul a interviewé à Bombay indiquait par exemple qu'il avait enlevé un syndicaliste étudiant pour le compte d'un parti politique de manière à faire disparaître un meneur gênant au moment des élections aux instances universitaires.

Le produit de ce « commerce » est cependant sans commune mesure avec ce que rapportent les transactions immobilières à Bombay. Située sur une petite péninsule, la ville connaît un degré de congestion extrême qui pousse les prix vers des sommets. Le mètre carré à la location pour un an dans les quartiers d'affaires atteint facilement 1 000 FF, contre 700 à Hong Kong et Tokyo. C'est un facteur de corruption : en 1989, le chef du gouvernement congressiste, Sharad Pawar, a ainsi monnayé des dérogations importantes au *Urban Land (Ceiling and Regulation) Act* en permettant que 285 parcelles réservées à l'usage public soient achetées par des personnes privées. Mais l'enjeu que constituent les espaces constructibles alimente aussi la criminalisation du politique. Les promoteurs ou les industriels cherchant à s'installer dans la ville n'hésitent pas, en effet, à s'assurer les services d'un gang pour « faire place nette »<sup>9</sup>.

Le rôle des politiques revêt ici plusieurs aspects. Les autorités municipales peuvent susciter des pots-de-vin pour fermer les yeux sur les entorses aux règles d'urbanisme voire aux limites des propriétés publiques. Mais il y a plus. Les propriétaires des usines textiles les plus anciennes (qui sont bien situées en ville) sont tentés de se délocaliser pour revendre à bon prix ce terrain. Toutefois, le Bureau for Industrial Financing and Reconstruction (BIFR) exige que le gouvernement du Maharashtra et les ouvriers expriment leur accord avant toute délocalisation. C'est ici qu'interviennent les politiques et les mafieux : le premier industriel à recevoir le feu vert, Khatau — qui fut assassiné

---

<sup>8</sup> Les hommes d'affaires ne sont pas uniquement victimes du crime organisé : ils peuvent bien sûr en tirer parti. C'est ainsi qu'ils recourent parfois au *muscle power* pour briser une grève, détourner de l'électricité ou tenir un concurrent à distance respectueuse (P. Bidwai, « Crime-Politics nexus : The crucial business link », *Times of India*, 29/11/1995).

<sup>9</sup> Naipaul, sur la foi du chef de gang qu'il a interviewé à Bombay, raconte ainsi qu'« un racket qui rapporte beaucoup et prend de l'ampleur consiste à "encourager" les gens à renoncer à un bail réglementé, ce qui permet de libérer des terrains ou des immeubles pour un réaménagement ».

peu après — eut recours au service d'un gang pour convaincre 4 000 ouvriers de se prononcer en faveur de cette délocalisation ; quant aux leaders politiques locaux, ils donnèrent leur accord en échange de pots-de-vin.

Il ne s'agit là que d'un aspect de la criminalisation du politique à Bombay. L'ampleur des sommes brassées ayant permis aux mafias de s'enrichir plus que partout ailleurs, elles jouent le rôle de bailleurs de fonds pratiquement *ex officio*.

Au total, la configuration classique de la criminalisation du politique en Inde repose sur la collaboration entre des mafieux dont les divers trafics sont en pleine expansion et des hommes politiques qui ont besoin des gangs pour alimenter leurs comptes en banque et accomplir leurs basses œuvres (notamment autour des bureaux de vote).

La collaboration entre des gangs mafieux et des hommes politiques ne constitue cependant plus la seule forme de « criminalisation » : une véritable confusion des genres est en passe de s'opérer dans certaines zones. L'interpénétration croissante de ces deux milieux vient du fait que de nombreux mafieux/hommes politiques poursuivent ces deux carrières de façon simultanée.

### *Mafieux en politique*

Un nombre croissant de « criminels » entrent en politique, certains parvenant même à se faire élire alors qu'ils sont en détention provisoire. Le Parlement est encore peu affecté par cette tendance, même si cinq députés sont aujourd'hui poursuivis pour meurtre, mais elle a pris des proportions inquiétantes au niveau de la politique régionale. Les élections qui furent organisées en 1993 dans quatre Etats de la zone hindiphone, l'Uttar Pradesh, le Madhya Pradesh, le Rajasthan et l'Himachal Pradesh, ont marqué une nouvelle étape dans ce processus.

↳ Etude de cas : l'Uttar Pradesh

En Uttar Pradesh, un nombre record de candidats en délicatesse avec la justice obtint un siège à l'Assemblée de l'Etat. Sur 425 députés, 126 furent identifiés par la presse comme des criminels ou comme ayant des liens avec les mafias locales. Tous les partis étaient mis en cause puisqu'on trouvait sur cette liste 49 membres du BJP (la formation nationaliste hindoue avait pourtant joui d'une image d'intégrité jusqu'à ce qu'elle parvienne au pouvoir dans l'Etat en 1991), 41 du Samajwadi Party (Parti socialiste, d'où provenait le chef du nouveau gouvernement, Mulayam Singh Yadav), 16 du Bahujan Samaj Party (BSP, Parti des masses, formation surtout représentative des milieux intouchables), 11 du Janata Dal (la formation de l'ancien Premier ministre, V.P. Singh) et 9 du Congrès (I), un chiffre nécessairement réduit étant donné la déroute électorale essuyée par le parti<sup>10</sup>. Il faut en effet rapporter ces chiffres au nombre total des élus de chaque formation : 177 pour le BJP, 105 pour le SP, 71 pour le BSP, 25 pour le Congrès(I) et 23 pour le Janata Dal. L'ampleur du phénomène est

---

<sup>10</sup> Ce chiffre fut publié par *Sunday* (8/5/1994). Le *Times of India* donne le chiffre de 130 (13/8/1995).

d'ailleurs mieux traduite par un autre chiffre, celui des élus ou anciens élus bénéficiant d'une protection rapprochée en raison des risques pesant sur leur sécurité : l'Etat d'Uttar Pradesh fournit des gardes du corps et même parfois des voitures blindées à 958 hommes politiques, dont 222 criminels notoires<sup>11</sup>. Cette fois, le Congrès (I) se situe juste après le BJP, tant ses membres craignent les règlements de comptes.

Mulayam Singh Yadav, chef du gouvernement de 1989 à 1991 et de nouveau en 1993-1995, a sans doute contribué plus que tous ses prédécesseurs à la criminalisation du politique dans l'Etat. Dès sa seconde prise de fonction en 1993, il a abrogé la loi que le BJP avait fait voter lorsqu'il était au pouvoir en 1991-1992 pour faciliter la lutte contre les mafias ; la police avait d'ailleurs profité de cette loi pour arrêter plusieurs criminels. Cette décision s'explique mieux quand on sait que Mulayam Singh Yadav entretient d'étroites relations avec plusieurs criminels dont — c'est le fait nouveau — il a assuré la promotion dans l'appareil de son parti et l'élection dans des instances politiques locales. Aru Shukla, alias Annaa, chef d'un groupe de dix gangsters accusés d'avoir commis 79 crimes (du vol au meurtre en passant par le viol) depuis 1973, a été nommé par Yadav secrétaire à l'organisation de son parti. En 1990, son frère et son beau-frère furent soutenus par le Janata Dal, de sorte que le second est devenu maire adjoint de Lucknow, la capitale de l'Etat. Deux membres d'un autre gang, Swami Charan et Kamlesh Pathak, ont respectivement été promus au rang de vice-président d'une des branches locales du parti de Yadav et membre de la Chambre haute du Parlement d'Uttar Pradesh. Pathak était sorti de prison en 1986 grâce à une intervention de Yadav, qui entretient avec Annaa une relation du même ordre. Ce dernier explique :

Quand j'ai rencontré Mulayam Singh je n'étais rien. Il m'a aidé quand le gouvernement, la police et le Congrès étaient après moi. Désormais chaque fois qu'il aura besoin de moi, je serai là<sup>12</sup>.

Les élections de 1996 pour le renouvellement de l'assemblée de l'Uttar Pradesh n'ont pas inversé la tendance, bien au contraire. Non seulement le BJP, le BSP et le SP ont donné leur investiture à plusieurs dizaines de personnes en instance de procès pour des affaires criminelles (respectivement 33, 18 et 22), mais un certain nombre de ceux qui se sont fait élire sous les étiquettes BJP, BSP ou Congrès sont devenus ministres lorsque le BJP est parvenu à former le gouvernement, d'abord en alliance avec le BSP puis seul, à partir d'octobre 1997, grâce aux transfuges de dizaines de députés qu'il a attirés hors du BSP et du Congrès au prix fort (le tarif standard se serait monté à quelques centaines de milliers de roupies par élu) et en échange d'un poste ministériel pour chacun : c'est ainsi que le gouvernement de l'Uttar Pradesh compte aujourd'hui 92 membres, un record pour le moment.

L'Uttar Pradesh n'est pas le seul Etat où l'entrée des mafieux sur la scène politique

---

<sup>11</sup> Les chiffres de ce paragraphe proviennent d'un dossier d'*India Today*, 15/8/1993, pp. 58-63.

<sup>12</sup> Cité dans *India Today*, 30 juin 1990.

s'est accélérée au cours des dernières années. Le Bihar figure aussi en bonne place dans ce domaine et le Maharashtra commence à être sérieusement affecté. Lors des élections locales de 1997, respectivement 150, 72 et 50 candidats ayant eu affaire avec la justice se sont présentés à Bombay, Nagpur et Pune. Parmi eux, Arun Gawli mérite une mention spéciale. Après s'être adonné au trafic d'or en provenance du Moyen-Orient pendant des années, Gawli avait pris la tête d'un des gangs de Bombay en 1988. Il avait été arrêté deux ans plus tard pour l'assassinat d'un des lieutenants de Dawood Ibrahim, le chef d'un gang rival. Sorti de prison en 1997, Gawli fonda son parti politique et se présenta aux élections locales avant d'être à nouveau arrêté pour le meurtre de N.M. Desai, un promoteur — le quinzième en trois ans à Bombay — qui payait de la *protection money* à Dawood Ibrahim<sup>13</sup>.

↳ Sociologie de la criminalisation politique

Si le « besoin de financement » croissant des hommes politiques (pour répondre au coût de plus en plus élevé des campagnes électorales) explique en partie le développement de la corruption et de la criminalisation du politique, ce dernier phénomène reflète aussi des transformations profondes du système politique et social.

Jusqu'à la fin des années soixante, l'Inde a vécu à l'heure du « système congressiste » : le parti au pouvoir dominait le jeu politique par le biais, notamment, de la cooptation de notables locaux qui parvenaient à se faire élire grâce à leur prestige, à leur pouvoir économique (en tant qu'entrepreneurs ou propriétaires fonciers) ou à leur capacité de coercition. Le recours à la force n'était certes pas exclu pour obtenir un soutien électoral mais, d'une part, il n'entraînait pas seul en ligne de compte — l'intériorisation très forte de la hiérarchie sociale engendrait une révérence spontanée pour le dominant — et d'autre part cette violence était en quelque sorte inhérente au système social ; le monde des castes combine en effet violence symbolique et violence physique, comme en témoigne encore parfois le pouvoir des propriétaires fonciers des castes dominantes.

Depuis la fin des années soixante, en Inde du Nord tout du moins, les principes verticaux qui structuraient le système social se désagrègent : les basses castes, fortes d'une prospérité économique relative mais croissante, s'émancipent de la tutelle des dominants ; la violence est désormais réciproque et surtout les voix aux élections ne sont pas obtenues aussi facilement que par le passé. Les candidats recourent donc à des incitations financières, ce qui gonfle leurs dépenses, et aux gangs pour intimider les électeurs, à moins qu'ils ne profèrent eux-mêmes des menaces. En 1985, un candidat aux élections régionales du Madhya Pradesh, *goonda* notoire, avait pour slogan « *Mohar lagegi haathi par, nahi to goli chhati par, laash nulegi ghati* » (Apposez le tampon sur l'éléphant [son symbole sur les bulletins de vote] sinon votre poitrine sera transpercée par les balles et votre corps retrouvé dans le ravin).

↳ La pègre comme société de bienfaisance

---

<sup>13</sup> N. Bhandare, « The return of the don », *Sunday*, 5 janvier 1997 et *Times of India*, 20 et 21 août 1997.

Une autre tendance lourde de la société indienne, le développement de la pauvreté, a favorisé l'activité des gangs. De nombreuses mafias pratiquent en effet une « stratégie de la bienfaisance » pour mieux recruter des soutiens. Ces pratiques sont particulièrement évidentes dans les milieux musulmans, largement déshérités, où les gangs ont un effet de redistribution. Naipaul a rapporté de son enquête à Bombay une interview très révélatrice d'un musulman proche de la mafia locale :

— Pourquoi, à votre avis, un si grand nombre de parrains de Bombay sont-ils des musulmans ?

— (...) Il n'y a pas beaucoup de gens instruits parmi les musulmans. Ils sortent du droit chemin quand ils sont encore tout jeunes.

— Ils sont pieux ces parrains ?

— (...) Il est inévitable qu'ils se battent pour l'islam. C'est un rôle contradictoire. Ils poursuivront leurs activités criminelles mais, en même temps, ils liront le Coran et feront leurs *namaaz* cinq fois par jour. La communauté n'admire pas ces types, mais les gens sont quand même ravis de la façon dont les parrains se conduisent vis-à-vis du commun des musulmans<sup>14</sup>.

Et l'interviewé d'expliquer que ces parrains patronnent une organisation musulmane créée après les émeutes inter-communautaires de 1984 dans la pure logique des stratégies de la bienfaisance. A Ahmedabad, la capitale économique du Gujarat, la mafia est elle aussi dominée par des « boss » musulmans déployant une activité sociale dont la dimension politique, et même électorale, est encore plus évidente. Abdul Latif, un *bootlegger* qui avait fait ses premières armes dans les années soixante-dix, recrutait surtout ses hommes de main parmi la jeunesse désœuvrée et délinquante de la communauté musulmane. Après les émeutes inter-communautaires de 1985, il porta secours aux victimes musulmanes et acquit ainsi une réputation de Robin des Bois qui l'aïda à se faire élire conseiller municipal d'Ahmedabad en 1986 (bien qu'il ait été derrière les barreaux au moment du scrutin). Il était considéré comme un bienfaiteur par nombre de ses coreligionnaires musulmans auxquels il procurait parfois des emplois — illégaux pour la plupart. Latif ne fut pas inquiété pendant longtemps parce que des hommes politiques comme Chiman Patel, chef du gouvernement du Gujarat au début des années quatre-vingt-dix, avait préféré s'en faire un allié pour bénéficier de sa popularité auprès des musulmans. Cet atout disparut lorsque les relations entre hindous et musulmans devinrent à ce point tendues que la plupart des politiciens préférèrent faire l'impasse sur le vote musulman et jouer « la carte hindoue ». Les parrains musulmans purent d'autant moins faire valoir cette ressource qu'ils étaient partie prenante des émeutes inter-communautaires.

Ces violences, qui allèrent crescendo à partir du milieu des années quatre-vingt, connurent leur sommet en 1992 lorsque des militants nationalistes hindous démolirent

---

<sup>14</sup> A Indore aussi (capitale économique du Madhya Pradesh), comme à Bombay, la mafia est dominée par des barons musulmans, dont Bala Baig, qui s'est présenté aux élections au début des années quatre-vingt-dix avant d'être condamné à trois ans de prison en 1997.

la mosquée d'Ayodhya — édifée au XVI<sup>ème</sup> siècle sur le lieu de naissance, disaient-ils, du dieu Ram. Les parrains musulmans se trouvèrent parfois en première ligne des opérations de représailles. La plus spectaculaire d'entre elles consista, le 12 mars 1993, à faire exploser une douzaine de bombes à Bombay devant des lieux symboliques tels que la Bourse ou le siège d'Air India. Ces attentats, qui firent plus de 200 morts, ont été très vraisemblablement perpétrés par les hommes de Dawood Ibrahim, le parrain le plus puissant de l'Inde, bien qu'il opère depuis Dubaï où il s'est exilé à la fin des années quatre-vingt. Ibrahim ne cache pas, depuis la démolition de la mosquée d'Ayodhya, sa solidarité militante avec ses frères musulmans<sup>15</sup>. En 1993, il avait reçu le soutien de nombreux mafieux musulmans, dont Abdul Latif qui avait réceptionné une partie des explosifs et l'avait rejoint à Dubaï avant de se faire arrêter à son retour en Inde et de passer à des aveux partiels.

↳ Les basses castes et la culture (physique) des *akhara*

La montée en puissance des basses castes contribue aussi au développement de la criminalité politique. Ces castes doivent en effet se faire une place au soleil en luttant contre les paysans aisés et les propriétaires fonciers. Or, elles ont toujours eu une grande propension à la violence, et c'est d'ailleurs pourquoi ceux qui font le coup de poing autour des urnes se recrutent souvent dans les *akhara*, cercles sportifs où l'on trouve surtout des membres de basses castes. A l'origine, les exercices physiques auxquels on s'adonnait dans les *akhara*, la lutte à mains nues et l'haltérophilie, représentaient une discipline spirituelle ; chacune de ces institutions était dirigée par un *guru* et se trouvait associée à un temple. Mais les *akhara* ont tendu à devenir des repaires de voyous dans la mesure où, l'exercice musculaire y étant légitime, ils ont attiré les jeunes Indiens intéressés par la violence. On y trouve la jeunesse portée aux exploits physiques mais dans un sens fort différent de celui qui y prévalait traditionnellement : le héros des films hindi de série B, armé jusqu'aux dents et imité de Rambo, sert désormais de modèle. Souvent, ces jeunes ont rejoint un gang parce qu'ils y acquéraient une identité que la jungle urbaine et le chômage leur déniaient. Naipaul évoque la façon dont certains ont pu se montrer impressionnés par les manières de grands seigneurs et le train de vie des caïds de leur quartier auxquels on ne demandait jamais de payer une addition. Il évoque à cet égard « une certaine idée du panache, propre à Bombay » ; c'est aussi une forme d'honneur masculin, d'*izzat* réinterprété, de reconquête d'une virilité bafouée par l'échec.

De grands lutteurs sont devenus chefs de gangs et/ou hommes politiques en raison de leur popularité acquise lors des tournois. Les *akhara* devinrent aussi un lieu de rencontre entre des criminels et des politiciens. Mulayam Singh Yadav, par exemple, était le lutteur le plus populaire de sa région avant de devenir un leader politique. Avant chaque élection, les hommes politiques recrutent dans les *akhara* des gardes du corps,

---

<sup>15</sup> Il déclarait ainsi, dans une interview récente : « Après la démolition de la Babri Masjid, j'ai acquis la ferme conviction que les musulmans de l'Inde ne doivent soutenir aucun autre parti que la Ligue Musulmane », le parti qui revendiqua (et obtint) le Pakistan en 1947 (*Indian Express*, 24/10/1997, p. 5).



des gros bras pour intimider les électeurs hostiles le jour du vote, ou les exécuteurs de leurs basses œuvres électorales comme le bourrage d'urnes. A Delhi, engager un lutteur d'*akhara* pour prendre d'assaut un bureau de vote et en bourrer les urnes coûte entre 20 000 et 25 000 roupies ; or il faut au minimum cinq individus pour que l'opération ait une chance d'aboutir.

## LE BRAS-DE-FER DES ANNEES QUATRE-VINGT-DIX : LA CLASSE POLITIQUE ET SES JUGES

L'Etat de droit est-il inéluctablement gangrené en Inde ? On serait tenté de le penser si l'on s'en tenait à l'action des gouvernants qui, s'ils sont toujours prêts à faire de grandes promesses solennelles, multiplient les faux-semblants pour s'épargner une véritable remise en cause. Le gouvernement Rao avait, par exemple, nommé une commission pour enquêter sur les liens entre les politiques, les hommes d'affaires et les mafieux. Le rapport de cette Commission Vohra (du nom de son président) n'a cependant été présenté au Parlement, en 1995, que sous une forme édulcorée et résumée<sup>16</sup>. S'il reconnaît, en quelque sorte de façon officielle, la criminalisation du politique en Inde — sur la base de dépositions émanant de chefs de la police notamment —, il ne cite aucun nom important. Il propose, pour remédier à ce mal, de créer une agence spéciale auprès du ministre de l'Intérieur, qui s'efforcera de reconstituer les filières et les réseaux pour mieux les démanteler. Cette nouvelle instance a été mise en place par le gouvernement Rao mais sans donner de résultats : il s'agissait surtout pour le pouvoir de faire retomber l'émotion dans un contexte très tendu<sup>17</sup>.

### L'« activisme judiciaire »

Si le Congrès — et la classe politique dans son ensemble — ne paraît pas pouvoir, ni

---

<sup>16</sup> Il ne compte que 12 pages alors qu'un ministre, V.C. Shukla, avait décrit un document de plusieurs centaines de pages.

<sup>17</sup> Le gouvernement de Narasimha Rao disposait du rapport depuis un an et demi lorsque, en 1995, il le présenta au Parlement, à contre-cœur, sous la pression de l'opposition et de l'opinion publique, à la suite de l'« affaire Tandoori » : Sushil Sharma, un leader des jeunes congressistes de Delhi, avait tué sa femme (avant de la faire disparaître dans un four, *tandoor*) qui, selon lui, le trompait avec deux ministres. Cette affaire fut l'occasion de découvrir les liens que les congressistes, dont Sharma, entretenaient avec les mafieux et de souligner le caractère douteux de leurs mœurs.

vouloir, sauver l'Etat de droit, la Cour suprême joue un rôle clé depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. Ses membres justifient leur « activisme » par l'ampleur sans précédent de la corruption et de la criminalisation du politique : à situation exceptionnelle, attitude exceptionnelle. En février 1996, le *Chief Justice*, A. M. Ahmadi, déclarait ainsi :

Nous ne sommes pas aujourd'hui dans une situation où une institution démocratique [le Cour suprême] chercherait à s'affirmer aux dépens d'une autre [le pouvoir exécutif] ; nous sommes plutôt dans le cas où les citoyens trouvent [dans la justice] de nouvelles voies pour exprimer leur inquiétude vis-à-vis de certaines évolutions qui se font jour à l'échelle nationale, et pour manifester leur attachement au processus démocratique.

Il ajoute que « la Cour doit étendre son aire de juridiction » parce que « les membres du Parlement sont devenus moins représentatifs de la volonté du peuple » et que chacun ressent « une frustration croissante par rapport au processus démocratique »<sup>18</sup>. Un tel discours peut sembler dangereux pour la démocratie représentative ; il peut en effet refléter un mépris pour l'institution parlementaire<sup>19</sup>. Ahmadi et son successeur en 1997, J.C. Verma, ne semblent toutefois pas aspirer à un gouvernement des juges, mais simplement à remettre la classe politique dans le droit chemin.

L'« activisme » de la Cour suprême est antérieur à la prise de fonction d'Ahmadi en octobre 1994. Son prédécesseur, M.N. Venkatachaliah, avait déjà contribué à rendre son prestige à cette institution. En 1993, la Cour suprême avait ainsi rendu un arrêt où il était dit que l'avis du *Chief Justice* prévalait sur celui du Président de la République dans la nomination des juges. Cet activisme s'affirme cependant avec l'« affaire *hawala* », qui n'aurait tout simplement jamais été connue du public sans l'action de la Cour suprême. En 1991, le Central Bureau of Investigation (CBI, un corps d'élite de la police) avait saisi les carnets où S.K. Jain consignait le montant des pots-de-vin qu'il versait et le nom de leurs destinataires. L'affaire, ébruitée à l'époque, ne connut cependant aucune suite, sans doute parce que de nombreux ministres et un ancien Premier ministre figuraient sur la liste. En 1993, deux journalistes saisirent la Cour suprême pour qu'elle demande des comptes au CBI à propos de l'enquête, ce qu'elle

---

<sup>18</sup> Extraits de la Zakir Hussain Memorial Lecture de Justice Ahmadi cités dans *Frontline*, 3 mai 1996, p. 98.

<sup>19</sup> Un tel sentiment semble bien avoir été exprimé, quelques jours après la conférence d'Ahmadi, par un magistrat de la Haute Cour de Delhi qui répliqua à un député congressiste, en détention provisoire à cause de ses liens avec des mafieux et néanmoins désireux d'assister à la session parlementaire : « Les députés et les ministres considèrent comme un privilège de pouvoir s'asseoir aux pieds de parrains de la mafia et d'hommes d'affaires sans principes pour recevoir d'eux des dons secrets et leur bénédiction [...] La politique n'est plus considérée aujourd'hui comme une fonction sacrée destinée à élever le caractère et l'éthique de la nation mais comme une affaire juteuse où l'on peut gagner de l'argent sans rendre de compte à personne et sans avoir à bâtir une usine ou à travailler dur jour et nuit » (Extraits de la réponse écrite de Shiv Narain Dhingra à Kalpnath Rai, reproduits dans *Frontline*, 22/3/1996, p.18). Le juge rejeta la requête du député, estimant que le Parlement était devenu une enceinte pour « des chamailleries dignes d'un marché au poisson » et que sa présence n'y était donc pas indispensable. Ces mots suscitérent la colère de nombreux députés de la Lok Sabha qui, tous partis confondus, demandèrent (en vain) l'*impeachment* du juge.

fit en 1994 dans des termes éloquents :

Si nous ne sommes là que pour punir les auteurs de menus larcins et laisser tranquilles ceux qui dépensent des centaines de milliers de roupies pour fêter leur anniversaire [un rendez-vous politique de masse pour les élites publiques, tout comme les mariages], alors nous ferions mieux de fermer les tribunaux [...] Il semblerait que les [frères] Jain soient [à l'origine d'affaires] trop sensibles pour qu'on s'y attaque et que nous devrions les laisser faire ce qu'ils veulent.

La Cour suprême ne cessa ensuite d'exercer un rôle d'aiguillon sur le CBI, tour à tour admonestant et louant les enquêteurs suivant leurs résultats. Les révélations ainsi obtenues au début de 1996 amenèrent sept ministres et deux gouverneurs d'Etat à démissionner, ainsi que le leader de l'opposition à la Lok Sabha, le chef du gouvernement de Delhi et le leader de l'opposition dans l'assemblée du Bihar. Le scandale touchait tous les partis à l'exception des communistes. De crainte que le Premier ministre, Narasimha Rao, n'interfère, la Cour suprême lui retira son autorité sur le CBI (qui lui est pourtant théoriquement rattaché).

L'audace des interventions de la Cour suprême battait en brèche la toute-puissance du pouvoir exécutif. Un sondage mené en février 1996 auprès de 2 334 adultes des neuf plus grandes villes de l'Inde témoignait de l'écho que l'« activisme judiciaire » rencontrait dans la population urbaine : 78 % des personnes interrogées considéraient que la Cour suprême « ne fait que son devoir : faire appliquer la loi, puisque le gouvernement néglige le sien ». Par contre, 55 % de cet échantillon pensaient que cela ne changerait rien au fonctionnement des gouvernements<sup>20</sup>.

Deux ans après le début de l'« affaire *hawala* », on peut en effet le craindre, même si l'acquis de l'« activisme judiciaire » ne doit pas être sous-estimé. Le bilan de l'action des juges dans l'« affaire *hawala* » est en effet mitigé. Faute de preuves autres que les carnets de S.K. Jain, la Cour suprême a dû relaxer les accusés les uns après les autres, sauf les rares imprudents qui s'étaient justifiés en soulignant que ces fonds n'avaient pas servi à leur enrichissement personnel mais à financer leur parti. Kalpnath Rai, ancien ministre et député congressiste qui avait été condamné à dix ans de prison ferme par la Haute Cour de Delhi pour les liens qu'il aurait entretenus avec des lieutenants de Dawood Ibrahim, a aussi été gracié par la Cour suprême en appel en raison de la minceur des preuves réunies contre lui. L'absence de preuves n'est toutefois pas la seule hypothèque pesant sur « l'activisme judiciaire » ; certaines interférences politiques entravent aussi la bonne marche de la justice.

Après avoir été acculé à la défensive, le pouvoir exécutif a repris l'initiative et engagé le bras de fer avec les juges. Bien que le Premier ministre I.K. Gujral ait solennellement déclaré, à l'occasion du cinquantenaire de l'indépendance, que le plus grave échec du pays depuis 1947 tenait à l'essor de la corruption<sup>21</sup>, il n'a rien fait pour aider la Cour

---

<sup>20</sup> *Times of India*, 2/3/1996, p. 1.

<sup>21</sup> Il déclara aussi le lendemain, devant un parterre d'hommes d'affaires : « Je sais que vous donnez de l'argent [à l'administration]. Vous me le dites en privé mais vous n'avez pas le courage de donner des noms » (*The Sunday Times*, 17/8/1997).

suprême dans sa tâche, bien au contraire. En juillet 1997, il a muté Joginder Singh, le chef du CBI



*Times of India*, 3 août 1995

qui diligentait plusieurs enquêtes sensibles, à un poste inoffensif (pensions et anciens combattants de la lutte pour l'indépendance) et a désigné à sa place un homme connu pour sa docilité. Cette décision sans précédent visait sans doute à ralentir des enquêtes importantes comme celle impliquant la firme Bofors. En février 1997, en effet, les autorités suisses avaient transmis à la justice indienne des informations relatives aux comptes sur lesquels auraient atterri les pots-de-vin suédois ; le Congrès, qui redoute des révélations propres à ternir l'image de Rajiv Gandhi, a probablement joué de sa situation d'étai du pouvoir pour faire pression sur Gujral<sup>22</sup>. Ce dernier a sans doute d'autant plus facilement cédé à cette pression que son propre parti, le Janata Dal, était directement visé par « l'activisme judiciaire ». Laloo Prasad Yadav, président du parti et chef du gouvernement du Bihar, a été contraint à la démission après que le CBI, aiguillonné par la Cour suprême, eut enquêté sur d'importants détournements de subventions agricoles dans cet Etat. Cet affaire a aussi conduit son prédécesseur du Congrès, Jagannath Mishra, en détention provisoire. L'« activisme judiciaire » a donc porté ses fruits mais se trouve en butte à une riposte du pouvoir exécutif.

<sup>22</sup> En 1997, le Congrès avait décidé de soutenir le gouvernement Gujral sans y participer, la coalition gouvernementale, bien qu'elle regroupe 14 partis, n'étant pas en mesure de former une majorité au Parlement.

Le Congrès, principale victime des juges, est en première ligne dans cette riposte. Son porte-parole, N.V. Gadgil, fait ainsi campagne contre l'interprétation que la Cour suprême fait des articles de la Constitution relatifs à la nomination des juges. Depuis son arrêt de 1993 mentionné plus haut, la Cour suprême joue en effet un rôle déterminant dans la nomination des juges, alors qu'aux termes de la Constitution, c'est le Président qui les nomme après simple *consultation* de la Cour. La coalition gouvernementale a récemment emboîté le pas au Congrès, et le ministre de la Justice a même préparé un projet d'amendement constitutionnel allant dans ce sens — sans oser encore le soumettre au Parlement. Les partis au pouvoir souhaitent aussi remettre en cause les *public interest litigations* (PIL, plaintes d'intérêt public), une innovation juridique introduite par la Cour suprême dans les années quatre-vingt et qui permet à toute association ou personne privée de porter devant les juges des affaires dont les victimes ne sont pas en mesure de le faire elles-mêmes (faute d'éducation ou de moyens). Il ne faut pas exagérer l'impact de cette mesure pour le commun des mortels étant donné les retards considérables dans les décisions judiciaires (la Cour suprême accepte 100 000 litiges par an, alors que son homologue américaine n'en examine que 200 sur les 4 000 qui lui sont soumis), mais il faut souligner qu'un grand nombre de PIL concerne aujourd'hui des hommes politiques : un ancien ministre de la Santé est accusé d'avoir détourné 50 milliards de roupies lors de l'importation de matériel médical, l'actuel ministre des Chemins de fer est mis en cause pour plusieurs irrégularités dans un contrat d'équipements de sécurité et l'actuel président du Congrès, Sitaram Kesri, aurait transgressé le *Foreign Contribution Regulation Act* à des fins d'enrichissement personnel.

La Cour suprême s'est aussi attaquée avec un bonheur inégal au rôle croissant de l'argent en politique. Quelques semaines après les révélations de « l'affaire *hawala* », dans la perspective des élections d'avril-mai 1996, les juges réinterprétèrent la section 77 du *Representation of the People Act* de 1951 qui établissait un plafond aux dépenses électorales d'un candidat. En 1974, la Cour suprême avait déclaré dans un arrêt que les dépenses d'un candidat soumises à plafond étaient constituées par la somme des fonds sortant de sa poche et des financements venant de son parti ou d'autres personnes privées. Indira Gandhi avait contre-attaqué en faisant inscrire une « explication » à la suite de la section 77, suivant laquelle seuls les fonds privés du candidat devaient être pris en compte pour l'application des plafonds. Cette interprétation avait été validée en 1985 par la Cour suprême. Dix ans plus tard, la même instance s'inquiéta des conséquences de cette décision : les dépenses électorales ne cessaient de croître grâce, notamment, à l'argent de la corruption. Pour tourner l'obstacle de la jurisprudence de 1985, la Cour suprême décréta le 4 avril 1996 que les partis n'ayant pas déclaré leurs revenus au fisc comme le veut le *Income Tax Act* ne pourraient pas se voir attribuer les dépenses de leurs candidats — qui risquaient fort, dans ces conditions, de dépasser les plafonds. Or, au cours des dernières années, les partis communistes étaient les seules formations nationales à avoir déclaré leurs revenus<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Le droit reste cependant lacunaire sur bien des points : les partis n'ont pas à communiquer l'identité

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, la Cour suprême s'est donc efforcée non seulement de restaurer l'Etat de droit mais aussi de réduire le rôle de l'argent dans la politique indienne. Dans cette dernière entreprise, les juges ne peuvent toutefois pas agir seuls ; ils dépendent de la Commission électorale comme instance d'exécution. Or cette Commission, depuis le début de la décennie, se révèle être un autre pilier de l'Etat de droit.

### **La Commission électorale, gendarme des scrutins**

La Commission électorale fut conçue par les constituants comme une instance indépendante du pouvoir afin de veiller au bon déroulement des scrutins. Avant même l'indépendance, en juillet 1947, l'idée d'une telle commission fut émise par le sous-comité chargé de la réflexion sur les droits fondamentaux. L'article 324 de la Constitution dispose finalement que la préparation des listes électorales et le déroulement des scrutins nationaux et régionaux se font sous « la surveillance, la direction et le contrôle » de la Commission électorale (Election commission). Celle-ci se compose d'un *Chief Election Commissioner* et d'autant de membres que le Président de la République le juge utile. Les personnes formant la Commission électorale exercent leurs fonctions jusqu'à l'âge de la retraite. Nommées par le Président, elles ne peuvent être destituées, comme les juges, que par une procédure d'*impeachment*. Avant chaque élection, le Président nomme aussi, après consultation de la Commission électorale, des « Commissaires régionaux » qui suivront les opérations de vote dans les Etats.

La tâche de cette institution est devenue de plus en plus importante et délicate à mesure que les mœurs politiques se dégradaient. Dans les années quatre-vingt-dix, elle a participé à sa façon au sursaut de l'Etat de droit, inflexion correspondant à l'arrivée à sa tête de T.N. Seshan qui, nommé en décembre 1990, quitta ce poste six ans plus tard. La Commission avait toujours rempli ses fonctions avec soin mais ses interventions se durcirent sous l'impulsion de son nouveau chef.

Thirunellayi Narayana Iyer Seshan, cadre de la haute fonction publique indienne depuis 1955, avait vu sa carrière s'accélérer en 1988 lorsque Rajiv Gandhi l'avait fait nommer à la tête de l'administration du ministère de la Défense. A ce poste, il défendit si bien les intérêts du Congrès (I) au moment de l'affaire Bofors — une affaire qui plaçait le ministère en première ligne — qu'il fut promu Secrétaire général du

---

des donateurs dans la limite de 10 000 roupies, ni à rendre compte des sommes dépensées « pour leur propagande générale ou pour la diffusion de leur profession de foi électorale » ; enfin, le texte de 1974 ne permettait pas seulement que la campagne d'un candidat soit financée par son parti mais aussi par des personnes privées, et cette dernière disposition demeure. Parmi les personnes privées, les cultivateurs n'ont aucun compte à rendre au fisc étant donné qu'ils sont exonérés d'impôt (*India Today*, 30/4/1996, pp. 56-57).

gouvernement en mars 1989. Sept mois plus tard, le nouveau Premier ministre, V.P. Singh, le rétrograda à la Commission du Plan. C'est son successeur, Chandra Shekhar, qui, en décembre 1990, le nomma à la tête de la Commission électorale. Il fit alors preuve d'une certaine partialité : lors des élections de 1991, la Commission électorale déploya ainsi un grand zèle dans les bastions du Janata Dal (le parti de V.P. Singh), où les élections furent reportées ou annulées sous des prétextes parfois futiles. De façon générale, Seshan se comportait de façon imprévisible, voire capricieuse. Il annula ainsi les élections régionales du Punjab quelques heures avant le début du scrutin, ce qui amena le gouverneur à démissionner.

En 1992, les formations de gauche demandèrent que la procédure d'*impeachment* soit mise en œuvre contre lui. Cette démarche n'aboutit pas en raison, semble-t-il, d'un rapprochement entre Seshan et Narasimha Rao qui pensait pouvoir utiliser la Commission électorale. L'homme s'avéra cependant difficile à manipuler. Finalement, le Premier ministre obtint du Président qu'il désigne deux autres membres à la Commission en 1993. Seshan saisit la Cour suprême mais celle-ci rendit en 1995 un verdict sans ambiguïté : non seulement la nomination de ces deux hommes fut considérée comme valide mais les juges leur accordèrent autant de poids qu'à Seshan, les décisions de la Commission devant être prises à la majorité absolue<sup>24</sup>. La Cour suprême justifia sa décision en soulignant que les « déclarations publiques [de Seshan] étaient parfois si rugueuses que la Cour a eu plus d'une fois l'occasion de le mettre en garde et de l'exhorter à davantage de retenue » et que ses nombreuses interviews dans les médias « donnaient l'impression qu'il était surtout soucieux de sa propre image ».

Même les critiques les plus virulentes de ses tendances mégalomaniaques et autocratiques reconnaissent cependant à Seshan une efficacité sans précédent dans la protection des opérations de vote. Bien souvent, il faisait reporter le scrutin pour déployer des forces de l'ordre supplémentaires et réduire ainsi les risques de *booth capturing* et de violences autour des bureaux de vote, celles-ci visant souvent à éloigner des urnes les électeurs réputés hostiles (des intouchables dont des candidats de hautes castes craignent qu'ils ne votent pas pour eux, par exemple). En Uttar Pradesh, le nombre de *booth capturing* est passé de 873 en 1991 à 255 en 1993 et celui des personnes tuées le jour du scrutin de 36 à 3. Quant aux circonscriptions où l'élection avait dû être suspendue ou reportée, elles n'étaient plus que 3 contre 17. Il est vrai que le scrutin de 1991 avait eu lieu dans un contexte particulièrement tendu, les conflits entre hindous et musulmans d'une part, entre hautes et basses castes d'autre part, ayant dominé la campagne. En outre, les élections à l'assemblée de l'Etat avaient été organisées en même temps que celles de la Lok Sabha, ce qui n'était pas le cas en 1993. Il n'en demeure pas moins un « effet Seshan », selon l'expression utilisée dans la presse. Au Rajasthan, seuls 87 bureaux de vote durent revoter en

---

<sup>24</sup> Ce jugement n'est pas sans recéler des faiblesses ; en effet, il peut encourager les gouvernants futurs à nommer autant de commissaires qu'ils l'estiment nécessaire pour s'assurer la bienveillance de la Commission électorale ou pour la paralyser (voir le débat ouvert sur ce point par *India Today*, 15/8/1995, p.99).

1996, à Delhi, 2, et aucun en Himachal Pradesh, un Etat il est vrai plus calme. La politique de Seshan explique en partie l'élévation du taux de participation (+ 10 points en Uttar Pradesh) : la sécurité autour des urnes incitait un plus grand nombre d'électeurs à voter, en particulier des intouchables que les mafieux n'étaient plus autant en mesure d'intimider.

L'« effet Seshan » opéra à nouveau lors des élections générales de 1996. La Commission électorale dépêcha 1 500 observateurs (une moyenne de 3 par circonscription) pour superviser le scrutin<sup>25</sup>. Environ 600 000 représentants des forces de l'ordre furent déployés autour des bureaux de vote tenus par environ 1,5 million d'agents de l'Etat. Plus de 300 000 personnes furent arrêtées de façon préventive (dont 125 000 en Uttar Pradesh et 59 000 au Madhya Pradesh, où 87 000 armes furent aussi saisies). Ce dispositif permit de limiter les troubles autour des urnes : les élections furent annulées et à nouveau organisées dans 1 056 bureaux de votes contre 1 670 en 1989. Un peu moins de la moitié d'entre eux (471) se trouvait au Bihar, 231 en Andhra Pradesh, 96 en Assam, 31 au Rajasthan, 43 en Uttar Pradesh, 22 en Orissa... Les violences liées aux élections furent elles aussi très concentrées dans l'espace puisque, sur 51 morts, 41 provenaient du Bihar ; en 1991, 56 personnes étaient décédées à la suite de violences liées aux élections générales, 40 en 1989 et 26 (ainsi que 309 blessés) en 1977<sup>26</sup>.

Seshan lutta aussi contre la tendance des hommes politiques à ne pas respecter le code de conduite auquel ils sont assujettis. Le scrutin fut suspendu dans une circonscription du Madhya Pradesh parce qu'un gouverneur en poste y faisait campagne pour son fils, ce qui l'amena d'ailleurs à démissionner. En Uttar Pradesh, un ministre fut contraint à quitter la tribune d'un meeting par l'administration locale parce que la période de campagne électorale venait de se terminer. Surtout, Seshan gêna les hommes politiques en s'efforçant de limiter les dépenses électorales. Cette politique fut menée avec une vigueur particulière à partir d'avril 1996, au moment où la Cour suprême mandata la Commission électorale dans ce sens ; celle-ci ordonna alors aux partis de lui soumettre le compte de leurs dépenses après le scrutin.

La Commission électorale formula enfin un code de bonne conduite très strict. Les partis ne pouvaient plus acheminer les électeurs aux bureaux de vote ; ils devaient demander l'autorisation des autorités avant d'installer un de ces stands où ils aidaient, traditionnellement, les électeurs à repérer le candidat de leur choix sur les fac-similés de bulletins de vote, il est vrai parfois garnis d'une centaine de noms !

Par mesure d'économie, les partis n'imprimèrent pas, comme ils le faisaient avant, des fac-similés des listes d'électeurs où les citoyens pouvaient repérer leur nom avant d'entrer dans le bureau de vote. Les élections de 1996, à la différence des

---

<sup>25</sup> Des caméras vidéo furent aussi utilisées pour filmer la campagne électorale de manière à exercer une pression psychologique sur les candidats et leurs militants (*Economic Times*, 14 mars 1996).

<sup>26</sup> Il y avait eu 69 tués et 242 blessés lors des élections régionales de 1985, et 7 morts et 150 blessés à l'occasion de celles de 1969, date à laquelle les violences autour des urnes avait commencé à s'intensifier (*Madhya Pradesh Chronicle*, 30 avril 1996).



précédentes, ne donnèrent pas non plus lieu aux innombrables meetings, à la débauche d'affiches et à l'usage assourdissant de haut-parleurs itinérants ou de camionnettes équipées de vidéos auxquels on était habitué ; les partis se replièrent davantage sur le porte-à-porte. Si cette nouvelle discipline atténue la dimension festive des élections, elle réduit aussi le besoin de financement des partis, ce qui devrait se répercuter sur le niveau de la corruption.

La popularité de T.N. Seshan, en particulier dans les milieux urbains, découle de ses efforts pour mettre au pas une classe politique de plus en plus décriée. En 1994, un sondage effectué auprès de 2 240 personnes (1 620 habitants des six plus grandes villes de l'Inde et 620 villageois) montra que Seshan était connu des deux tiers des citadins interviewés (30 % des ruraux), qui le voyaient comme plus motivé par la lutte contre la corruption que par le souci de se mettre en avant. Néanmoins, une majorité relative se dégageait pour considérer qu'il disposait de trop de pouvoirs, signe qu'une partie de l'opinion publique avait conscience du risque que la montée en puissance d'un homme pouvait constituer pour la démocratie.

Si la Commission électorale n'hésite pas à dénigrer les députés en public, c'est surtout pour dénoncer l'entrée des « criminels » au Parlement. G.V.G. Krishnamurthy, un des commissaires nommés par Narasimha Rao aux côtés de Seshan pour diluer son autorité, déclara ainsi en septembre 1997 que, sur 13 952 candidats aux dernières élections générales, 1 500 avaient un casier judiciaire, que c'était aussi le cas de 40 députés et de 700 élus aux assemblées des Etats. Quelques jours plus tard, le successeur de Seshan à la tête de la Commission, M.S. Gill, prit un « arrêté » (*order*) aux termes duquel les représentants de la Commission dans les Etats devaient rejeter les candidatures des personnes en délicatesse avec la justice. Une fois prise, cette décision devrait les empêcher de se présenter aux élections pendant six ans. Il s'agit d'une avancée sensible dont l'opérationalité ne pourra cependant pas être testée avant les prochaines élections.

## CONCLUSION

L'Etat de droit souffre en Inde d'un changement d'échelle tant de la corruption que de la criminalisation du politique, deux tendances qui sapent dangereusement les bases de la démocratie, non seulement de façon directe, évidente mais aussi parce qu'elles alimentent un fort courant d'anti-parlementarisme, surtout au sein de la classe moyenne urbaine.

La réaction de la Cour suprême et de la Commission électorale au cours des années quatre-vingt-dix témoigne de la capacité de résistance de l'Etat de droit, même s'il faut

attendre le verdict des juges dans l'affaire Rao pour mesurer leur détermination<sup>27</sup>. Certes, l'activisme judiciaire ne suffira pas à rendre une éthique au personnel politique, ne serait-ce que parce que cette menace paraît encore lointaine : aucun homme politique n'a encore été condamné à de la prison ferme et, ceci expliquant sans doute cela, la corruption et la criminalisation n'ont connu aucun coup d'arrêt à ce jour. L'acquis de l'activisme judiciaire n'en est pas moins substantiel. Les juges ont réussi à faire tomber des potentats régionaux (comme Laloo Prasad Yadav et Jayalalitha) et des ministres véreux (comme Sukh Ram) qui ne reviendront sans doute pas aisément au premier plan. Surtout, on peut penser que leurs successeurs seront plus prudents. Les comportements devraient en effet évoluer, sous le regard des juges mais aussi de la Commission électorale.

S'il semble peu probable que l'Inde donne naissance à un « gouvernement des juges » au sens où on l'entend habituellement, c'est-à-dire à l'exercice d'une tutelle du pouvoir judiciaire sur le pouvoir exécutif, il n'est pas exclu que les juges finissent par remplir certaines *fonctions du gouvernement*. Cédant à la démagogie et au populisme — deux termes qu'on utilise souvent de façon interchangeable en Inde — les partis au pouvoir reculent de plus en plus devant les mesures susceptibles de mécontenter des fractions influentes de la société. C'est ainsi que le gouvernement a renoncé à protéger l'environnement de la pollution industrielle, en conséquence de quoi la Cour suprême a été amenée à multiplier les jugements dans ce domaine. C'est elle qui, en 1996, a ainsi ordonné la fermeture de 292 usines fonctionnant au charbon pour sauver le Taj Mahal de la pollution atmosphérique.

---

<sup>27</sup> Les charges, en l'occurrence, sont accablantes. Le 22 mars 1996, un député de la Jharkhand Mukti Morcha a avoué qu'en 1993 il avait reçu, tout comme trois autres élus de son parti, plusieurs millions de roupies de la part du Premier ministre pour ne pas voter une motion de censure qui aurait pu être fatale au gouvernement.

## Bibliographie

### I.- Ouvrages et revues

Alter (J.S.).- *The Wrestler's Body. Identity and Ideology in North India*, Berkeley, University of California Press, 1992.

Bhargava (G.S.).- *India's Watergate. A Study of Political Corruption in India*, New Delhi, Arnold Heinemann, 1974.

Constituent Assembly Debates, New Delhi, Lok Sabha Secretariat, 1989, vol. VII, vol. VIII.

Election Commission, *Reports on General Elections*.

Galanter (M.).- *Law and Society in Modern India*, Delhi, Oxford UP, 1992.

Gobdole (M.).- « Crime and blandishment. My thug is better than your thug », *Times of India* 18/4/1997.

Hardgrave (R.L.), Kochanek (S.A.).- *India. Government and Politics in a Developing Nation*, Harcourt Brace Jovanovich, 1993.

Harsh Sethi.- « Notes on electoral violence », *Seminar* n° 368, avril 1990, p. 42.

Jaffrelot (C.).- « Les émeutes entre hindous et musulmans. Essai de hiérarchisation des facteurs culturels, économiques et politiques », *Cultures et Conflits* n°5, printemps 1992, pp. 25-53.

Kochanek (S.A.).- « Brief case politics in India : the Congress party and the business elite », *Asian Survey* 27, déc. 1987, pp. 1278-1301.

Manor (J.).- *Power, Poverty and Poison. Disaster and Response in an Indian City*, New Delhi, Sage, 1993.

Naipaul (V.S.).- *Inde, un million de révoltes*, Paris, Plon, 1992.

Noorani (A.G.).- *Minister's Misconduct*, New Delhi, Vikas, 1974.

Noorani (A.G.).- « The Prime Minister and the Judiciary », in J. Manor (ed.), *Nehru to the nineties. The Changing Office of Prime Minister in India*, New Delhi, Viking, 1994.

Padhy (K.S.).- *Corruption in Politics. A Case Study*, Delhi, B.R. Publishing Corp., 1986.

Rudolph (L.I.), Rudolph (S.H.).- « Judicial review versus parliamentary sovereignty : the struggle over stateness in India », *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* 19, nov. 1981, pp. 231-256.

Sahai (S.).- « "Hawala" politics : a Congress legacy », *Economic and Political Weekly*, 3 fév. 1986, p. 253.

Wright (T.P.).- « Muslim mobility in India through peripheral occupations : music, sports, cinema, smuggling », in *Asie du Sud, Traditions et Changements*, Paris, CNRS, 1978, pp.5-6.

### II.- Presse

SUR LA CORRUPTION

*Dawn* 3/8/1997

*Frontline* 23/2/1996

*India Today* 18/3/1996

*Sunday* 15/12/1996

*The Hindu* 21/10/1995

*Times of India* 14/1/1995

SUR LES RELATIONS POLITICO-MAFIEUSES ET LA VIOLENCE ELECTORALE

*Dainik Bhaskar* 21/10/1989  
*Delhi Times* 2/4/1996  
*Frontline* 12/1/1996, 29/11/1996  
*India Today* 15/4/1990, 30/6/1990,  
15/8/1993, 30/11/1994, 31/1/1995,  
28/2/1995, 25/8/1997, 6/10/1997.

*Indian Express* 2/3/1990  
*Statesman* 26/9/1995  
*Sunday* 8/5/1994, 7/7/1996  
*Sunday Times of India* 22/6/1997  
*Times of India* 13/8/1995, 7/7/1997,  
15/7/1997, 17/8/1997, 20/8/1997, 21/8/1997,  
15/9/1997

SUR L'« ACTIVISME JUDICIAIRE »

*Frontline* 11/8/1995  
*India Today* 15/12/1993, 15/7/1994,  
15/8/1995, 15/2/1996  
*Madhya Pradesh Chronicle* 30/4/1996,  
4/5/1996, 5/5/1996, 7/5/1996, 12/5/1996  
*National Mail* 30/4/1996, 2/5/1996  
*Sunday Times of India* 17/8/1997  
*Times of India* 2/3/1996, 20/4/1996,  
5/5/1996, 8/5/1996, 21/8/1997.