





Transitions politiques en Asie du sud-est

**Les institutions politiques et juridictionnelles du Cambodge**



**Institut Maurice Hauriou**

Transitions politiques en Asie du sud-est

**Les institutions politiques et institutionnelles du Cambodge**

par **Jean-Marie Crouzatier**

**Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole**

**Copyright et diffusion : 2014**

1<sup>e</sup> édition : 2012

Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole

2 rue du doyen Gabriel Marty

31042 Toulouse cedex

ISBN : 978-2-36170-104-8

## A PROPOS DE CE LIVRE

Les analyses qui suivent doivent beaucoup aux personnes qui m'ont fait découvrir et aimer le Cambodge : en France, le recteur Claude Gour et le conseiller Chan Serey Mum ; au Cambodge, le doyen de la faculté de droit de Phnom Penh Loeung Chhay et le ministre de la Justice Chem Sgnuon, aujourd'hui décédés ; le directeur de l'Ecole royale d'administration Kong Phirun et la directrice de l'Ecole de la magistrature Kim Sathavy.

Je suis également redevable aux professeurs et assistants de l'Université royale de droit et d'économie ainsi que de l'école royale d'administration avec qui j'ai travaillé pendant six ans.

Parmi les politologues étrangers qui s'intéressent au Cambodge, le meilleur connaisseur du pays et du régime est Raoul Marc Jennar. Ses observations et nos discussions ont nourri nombre de développements de cet ouvrage.

## L'AUTEUR

Jean-Marie Crouzatier est professeur à la faculté de droit de l'Université Toulouse 1 Capitole. Il enseigne le droit constitutionnel et le droit international.

Il a travaillé de 1992 à 1998 au Cambodge comme officier des Nations unies (APRONUC), puis comme expert auprès de la faculté de droit de Phnom-Penh ; il était en 2006 le rapporteur de la mission d'observation de l'Organisation internationale de la Francophonie pour les élections législatives au Cambodge

Il a dirigé le master « droit de la coopération économique » à l'Université nationale de Hanoï (2001-2006) et créé le collège doctoral franco-thaïlandais (2006). Il anime la coopération entre son Université et les institutions du Cambodge (Université royale de droit et d'économie), du Laos (Faculté de droit et de science politique de l'Université nationale), du Viet Nam (Université nationale de Hanoï, Faculté de droit de Can Thö, Académie des sciences sociales) et de Thaïlande (Université Thammasat, Conseil d'Etat, cours administratives).



## TABLE DES MATIERES

<b>Première partie. Un destin idéalisé.....</b>	15
1. L'empire khmer mythifié.....	16
2. Un protectorat sans heurts.....	30
3. L'indépendance et le <i>Sangkum</i> idéalisés.....	38
4. Le Cambodge, otage des guerres d'Asie du sud-est.....	49
5. Une transition aléatoire.....	63
<b>Deuxième partie. Un régime politique ambigu.....</b>	81
1. Le statut particulier de l'Etat cambodgien.....	82
2. Les fondements de l'identité khmère.....	93
3. Un parlementarisme déséquilibré.....	105
4. Le contrôle des élections.....	122
<b>Troisième partie. La restauration du droit.....</b>	133
1. La reconstitution de l'ordre juridique.....	135
2. La reconstruction de la justice.....	143
3. Le jugement des khmers rouges.....	155



Louée soit la reine qui, malgré ces temps de déclin,  
soutient le fardeau de la terre comme un doigt de lune  
porte la beauté de la nuit.

Yves di Manno, *Kambuja, stèles de l'empire khmer*, Paris,  
Flammarion, 1992

### **Introduction**

Généralement absent des recensions historiques en raison de l'exigüité de son territoire et la faiblesse de sa population, ainsi que de sa position géographique, le Cambodge a pourtant été un des enjeux du conflit est-ouest, mais aussi de la rivalité entre les communistes de Moscou et ceux de Pékin, ainsi que de l'opposition entre les ambitions thaïlandaises et les vietnamiennes, entre 1960 et 1990. Comment ce petit pays, longtemps synonyme de beauté et de douceur, est-il devenu le théâtre de massacres d'une ampleur rarement atteinte dans la région et l'instrument des ambitions rivales des puissances voisines et des plus lointaines ?

La réponse passe par l'observation des Cambodgiens, de leur passé, de leurs comportements, de leurs institutions. Dans ce domaine, les questions ne manquent pas.

Pourquoi la très ancienne gloire d'Angkor - Angkor dont l'histoire a été déchiffrée, dont les ruines ont été restaurées, dont la mémoire a été préservée grâce au colonisateur ; c'est à ce dernier que les Cambodgiens doivent ce qu'ils savent de la grandeur d'Angkor - aveugle-t-elle les Cambodgiens au point d'empêcher toute interrogation sur les causes du déclin du pays depuis plus de six siècles ? Car ce pays semble en permanence à bout de souffle. Désert démographique entre deux voisins - thaïlandais et vietnamien - très peuplés, il continue pourtant de fantasmer, caressant le rêve hégémonique de l'empire d'Angkor. Mais depuis Angkor, le Cambodge n'a jamais rattrapé l'histoire. Il n'a pu que subir l'influence des deux puissances antagonistes, ses élites politiques étant forcées de se ranger sous la coupe de l'une ou de l'autre, ou de chercher à les neutraliser en faisant appel à une puissance extérieure à la région.

Pourquoi l'aspiration à la démocratie, manifestée en 1946 et lors de chaque élection depuis 1993 par des majorités écrasantes, ne parvient-elle pas se

traduire en pratiques et en institutions démocratiques ? Serait-ce que depuis les débuts de l'histoire cambodgienne, les gouvernants sont censés être plus méritants que le commun du peuple ? Cette croyance subsiste aujourd'hui au Cambodge et entretient le *statu quo* sur le plan politique et social.

Comment édifier un État où la loi s'applique indifféremment à tous alors que la société est foncièrement clanique et clientéliste ? Comment faire fonctionner un système judiciaire indépendant quand la pratique sociale garantit l'impunité en fonction de l'appartenance à une famille ou un parti ? La paix, la liberté et la justice peuvent-elles s'imposer dans un système social fondé sur les privilèges de l'argent ou de la naissance ?

Comment construire un État moderne alors que sa base nationale fait défaut ? Les ethnologues et sociologues qui ont étudié le pays et ses habitants soulignent la volonté des Cambodgiens d'être assimilés dans le groupe, volonté marquée par la référence hyperbolique à la khmérité, c'est-à-dire un ensemble culturel qui fonde l'identité collective khmère. Or dans le même temps, en contradiction avec l'emphase du discours sur la khmérité, ils relèvent également une absence réelle de solidarité nationale. L'un des traits culturels qui a le plus frappé les observateurs étrangers est l'indifférence du Cambodgien à tout ce qui ne relève pas de son horizon immédiat. D'ailleurs, le concept de nation est inconnu en khmer ; il faut attendre les années 1940 pour que, avec le retrait progressif du colonisateur, un néologisme pâli soit créé pour désigner cette société cambodgienne qui allait prendre place dans le concert des nations : *Sangkum*.

Cette contradiction entre le discours et la réalité sociale se retrouve dans d'autres domaines : sous les apparences d'une communauté solidaire dans laquelle se fondent les individus, prime l'individualisme, c'est-à-dire l'absence de toute forme de participation à un ensemble communautaire ou corporatif, et même une véritable allergie à l'idée même d'organisation administrative chez les Cambodgiens. Certains observateurs en déduisent l'inaptitude de ces derniers à toute conscience politique. L'avenir dira si la pratique d'élections régulières dans un climat relativement libre et pacifique, et une vie politique pluraliste et animée feront évoluer les mentalités et les pratiques sociales.

Les derniers développements de la vie politique n'attestent certes pas de cette évolution. Du 28 juillet 2013 - date des dernières élections législatives - au 20 juillet 2014, le Cambodge s'est trouvé dans une impasse politique et les institutions ne pouvaient fonctionner normalement. Lors de ces élections remportées par le parti du peuple cambodgien, les chefs de l'opposition ont dénoncé des fraudes massives et rejeté les résultats. Les députés de l'opposition refusaient de siéger au Parlement ; ils organisaient des

manifestations de rue et réclamaient la démission du premier ministre et l'organisation de nouvelles élections. Le phénomène est certes récurrent dans la vie politique cambodgienne depuis 1993 : après chaque élection générale, une contestation politique remet en cause la stabilité du pays. Mais dans le cas présent, le processus de règlement de la crise fut particulièrement long.

Pour comprendre, il convient de revenir sur les institutions politiques du Cambodge et leur fonctionnement. Les institutions politiques d'un pays représentent en effet les réponses données par le droit à des problèmes généraux d'ordre politique que l'on peut résumer en quatre questions fondamentales : qui détient le pouvoir au sein de l'État et en vertu de quelle légitimité ? Comment sont recrutés et désignés ceux qui exercent le pouvoir ? Comment est organisé ce pouvoir et quelles en sont les structures ? Comment s'exerce le pouvoir et quelles en sont les limites ?

Les réponses sont évidemment apportées par le texte de la constitution ; mais, pas plus au Cambodge qu'ailleurs, l'étude de la constitution n'épuise la matière. Bien des mécanismes politiques, des pratiques gouvernementales, qui ne sont pas prévus dans la loi fondamentale ont une grande importance dans la vie politique cambodgienne. La plupart de ces éléments sont d'ailleurs issus des régimes antérieurs à 1946, notamment à l'époque du protectorat. Il est donc nécessaire de retracer l'histoire du Cambodge depuis les origines. Cette histoire offre, malgré les apparences, une remarquable continuité.

Les apparences, c'est l'instabilité. Le Cambodge a de tout temps été instable. Pour nous en tenir à la période la plus récente, depuis son indépendance en 1946, le pays a connu cinq constitutions et six noms différents : royaume du Cambodge, république du Cambodge, Kampuchea démocratique, république populaire du Kampuchea, État du Cambodge, et enfin royaume du Cambodge. La vie politique a été faite de changements brutaux marqués par le remplacement sanglant des élites au pouvoir, de coups de théâtre, de retournements d'alliances, de négociations interminables, de fausses sorties, de solutions sans cesse remises en question, d'appels au secours à l'étranger ou à la communauté internationale suivis de critiques contre les interventions extérieures... Mais ces changements totaux et abrupts, parfois qualifiés de révolutionnaires, se sont passés d'une façon particulière, spécifiquement cambodgienne. Le pays a connu successivement des régimes se réclamant du socialisme tiers-mondiste, du communisme, de la démocratie sociale puis libérale. Mais ces différentes dénominations n'ont fait que masquer la continuité d'un système politique unique au monde.

Car durant cette même période, le personnel politique évolue peu. D'ailleurs, dans ce pays, seuls comptent les dirigeants : hier la famille royale

et ses proches, aujourd'hui la classe politique ; peu de place est laissée au peuple. Les mêmes acteurs reviennent donc : le roi Sihanouk, incontournable depuis la période coloniale jusqu'à son décès en 2004 ; le prince Ranariddh, l'un des fils du roi, chef de file du parti royaliste FUNCINPEC ; Sam Rainsy, libéral aux yeux des Occidentaux, nationaliste farouche et populiste avec les Khmers ; Hun Sen surtout, ministre des affaires étrangères puis premier ministre depuis le début des années 1980...

## PREMIERE PARTIE UN DESTIN IDEALISE

Longtemps mal connu, souvent déformé, le passé du Cambodge est généralement idéalisé par les Khmers.

La découverte d'Angkor est liée à l'orientalisme français ; l'entomologiste Henry Mouhot passa longtemps pour « l'inventeur » de la civilisation khmère à la suite de sa mission de recherche entreprise de 1858 à 1861, dont la relation fut publiée dans « Le tour du monde », puis la bibliothèque rose illustrée. Mais il faut citer également les expéditions de Doudart de Lagrée, Francis Garnier et Auguste Pavie. En déchiffrant les inscriptions lapidaires, leurs successeurs de l'Ecole française d'Extrême-Orient vont reconstituer l'histoire d'Angkor, dans un pays où aucun manuscrit - sur palmes de latanier ou sur peaux - ne remontait bien loin. Faute de textes historiques, les Cambodgiens attribuaient aux temples des origines mythiques : seuls des dieux avait pu dresser des blocs aussi lourds, édifier ces temples-montagnes aussi stupéfiants.

L'élite cambodgienne du XX<sup>e</sup> siècle connaîtra donc grâce aux Occidentaux la grandeur de ses ancêtres. Elle en tirera une légitime fierté, mais aussi une certaine amertume lorsqu'elle la comparera avec la médiocrité des derniers rois khmers et l'abaissement d'un pays qui avait dominé la région et qui était devenu le vassal de ses voisins vietnamien et thaïlandais.

Cet alliage de fierté et d'amertume explique l'attitude des Cambodgiens à l'égard du passé et leur capacité à attribuer systématiquement à l'étranger la responsabilité de leurs déboires : après Angkor magnifié comme la preuve de la supériorité du génie khmer, la déliquescence du royaume et le délabrement du pays sont attribués aux voisins thaï et vietnamien. Même le protectorat français, certes subi, mais sans lequel le Cambodge n'existerait plus - dépecé qu'il était pendant le XIX<sup>e</sup> siècle par ses deux voisins qui l'auraient finalement absorbé - fait l'objet d'une critique unanime chez les Cambodgiens : la perte de la Cochinchine, territoire khmer qui aurait été dévolu au Viet Nam par les Français. C'est oublier que la Cochinchine avait été annexée par les Vietnamiens dès la fin du XVII<sup>e</sup> siècle, bien avant l'arrivée des Français au Cambodge...

Plus tard, les guerres dont le Cambodge sera la victime - la guerre vietnamienne de décolonisation contre les Français, puis la guerre d'indépendance contre les États-Unis, ainsi que l'intervention vietnamienne contre les khmers rouges - seront considérées comme autant d'agressions injustifiées contre un peuple pacifique. Là encore, c'est passer sous silence la diplomatie louvoyante, ambiguë et donc périlleuse du prince Sihanouk à l'égard des puissances du moment. Enfin, la période sombre qui a fait connaître le Cambodge au monde entier, celle du gouvernement khmer rouge entre 1975 à 1979, fait elle-même l'objet d'une réécriture par les Cambodgiens qui refusent de considérer leurs bourreaux comme des criminels. Des années de lutte contre l'occupant vietnamien leur ont conféré une aura auprès d'une grande partie de la population chez qui le racisme antivietnamien l'emporte sur la condamnation des crimes de masse.

Ce passé mal connu, déformé et souvent idéalisé explique – en partie - l'incapacité de l'élite cambodgienne à définir un projet politique et social pour le XXI<sup>e</sup> siècle et le caractère aléatoire de la transition amorcée en 1993, lors des premières élections démocratiques organisées dans le pays sous l'égide des Nations unies.

## I. L'EMPIRE KHMER MYTHIFIÉ

Les chroniques chinoises situent au premier siècle de notre ère la fondation par le brahmane Kaundinya du royaume de Fou-nan, avec lequel l'empire du Milieu entre en relation dans la première moitié du II<sup>e</sup> siècle. Déjà, l'histoire s'écrit sur fond de légendes...

En Asie du sud-est, les navigateurs et commerçants venus de l'Inde – qui était avec la Chine le foyer majeur de progrès et d'échanges dans la région - répandent la culture ainsi que l'organisation sociale hindoue ; des groupes indiens quittent leur pays, sans doute à la suite de troubles politiques, pour émigrer dans le sud de la péninsule. A partir du II<sup>e</sup> siècle de notre ère, des petits Etats se constituent, gouvernés par des chefs portant des noms sanskrits. Les annales dynastiques chinoises qui enregistrent les ambassades en provenance de ces pays en attestent. Le plus important de ces royaumes était celui que les Chinois dénommaient Fou-nan ; son berceau se trouvait sur le cours inférieur du Mékong et dans le delta (donc au sud et à l'est de l'actuel Phnom Penh), mais son territoire englobait le Viet Nam méridional, le Laos au nord et une grande partie de la vallée du Menam à l'ouest, ainsi que la péninsule malaise au sud. Les premiers renseignements sur ce royaume proviennent d'une relation laissée par une mission d'envoyés chinois qui

visitent ce pays au milieu du II<sup>e</sup> siècle<sup>1</sup>. Ce sont eux qui évoquent le premier roi, Kaundinya, un brahmane qui serait venu de l'Inde ou des îles du sud. Abordant sur les côtes cambodgiennes, il tomba amoureux de la ravissante Soma, la fille du roi des Nagas, lequel but toute l'eau qui recouvrait le pays afin d'aider son gendre à y construire une capitale<sup>2</sup>. Cette légende évoque sur le mode symbolique l'arrivée de colons indiens qui mirent en exploitation les terres basses du sud de la péninsule par d'importants travaux de drainage.

Dès l'origine, il apparaît que l'hindouisme (notamment les cultes de Shiva et de Vishnou) se mêlait au bouddhisme. Les inscriptions lapidaires retrouvées au Cambodge et rédigées en sanskrit métamorphosent les rois en dieux et les identifient, après leur mort, à Vishnou, Shiva<sup>3</sup> ou Bouddha, selon leur choix et leur dévotion particulière. C'est du bouddhisme que vient la notion de mérite, très importante dans la culture cambodgienne. Le pouvoir et la force sont considérés comme les rétributions de comportements vertueux dans les vies antérieures ; de même, la perte ou le déclin du pouvoir sont révélateurs d'un manque de sagesse. Le statut d'un individu dans la société est donc déterminé par des faits passés ; perfectionner son statut présent suppose d'accomplir des actes vertueux pour accumuler du mérite, notamment en subventionnant la construction d'un temple, en faisant des donations aux moines, ou en finançant des fêtes religieuses. C'est ainsi que les temples d'Angkor ont notamment été conçus par les rois comme une façon de plaire aux dieux.

Parallèlement, subsistait dans le peuple le culte des *neak ta*. Ils étaient les génies du sol, et à ce titre craints et adorés par une population qui ne pratiquait pas le sanskrit<sup>4</sup>. La division entre le sanskrit et le khmer répondait à la division entre ceux qui cultivaient le riz et ceux qui ne travaillaient pas.

Les successeurs de Kaundinya se dénommèrent les « rois de la montagne » : ils identifiaient en effet symboliquement leur résidence avec la montagne cosmique, le Méru, par où le ciel communique avec la terre ; étant en rapport

---

<sup>1</sup> Georges Coedes, *Les Etats hindouisés d'Indochine et d'Indonésie*, Paris, de Boccard, 1989, p. 75.

<sup>2</sup> Dans le Cambodge moderne, le Naga demeure le véritable génie tutélaire du pays.

<sup>3</sup> Dans le panthéon brahmanique khmer, Indra tient aussi une place particulière ; il est servi par de nombreuses divinités (*tevodas*) et des danseuses célestes (*apsaras*).

<sup>4</sup> « C'est ainsi que ni le bouddhisme positiviste, religion officielle de la Birmanie, du Siam, du Cambodge et du Laos, ni au Vietnam le bouddhisme chinois et encore moins le rationalisme confucéen, n'ont réussi, ni même probablement vraiment cherché à supplanter le vieil animisme austroasiatique, le culte du dieu du sol, des génies tutélaires, des arbres et même des pierres, se contentant, quand cela se pouvait, de le canaliser à leur profit ». Robert Lingat, « Pour un droit comparé indo-chinois », *Études, Faculté de droit de Saigon*, 1955, p. 29-40, in *Aséanie*, 15, 2005, p. 149-160.

constant avec les forces célestes, ils se considéraient comme monarques de l'univers. C'est d'ailleurs d'après leur titre que les Chinois désignèrent leur pays "royaume de la montagne », ou Fou-nan<sup>5</sup>. Le régime politique était de type féodal : monarque universel, le roi de la montagne n'était que le suzerain d'États qui lui devaient fidélité et assistance ; mais dans les périodes troublées, les vassaux cherchaient toujours à s'émanciper. L'autorité directe du roi ne s'étendait que sur les terres constituant son patrimoine et qui étaient administrées par des gouverneurs choisis parmi les hauts fonctionnaires de la cour. L'histoire du Fou-nan, du II<sup>e</sup> au VI<sup>e</sup> siècle, apparaît réduite à quelques noms de rois, à quelques repères épigraphiques, malgré les trouvailles archéologiques.

Le règne de Jayavarman, au début du VI<sup>e</sup> siècle, marque pour le Fou-nan une époque de grandeur ; la Chine accorde d'ailleurs au roi le titre de « général du sud pacifié, roi du Fou-nan »<sup>6</sup>. Le commerce en direction de l'Inde et de la Chine est relativement important ; jusqu'au XII<sup>e</sup> siècle, les exportations du Cambodge sont essentiellement constituées des produits de la forêt : ivoire, corne de rhinocéros, plumes, cardamome, laque et bois aromatiques. Mais des dissensions entre les héritiers du roi vont précipiter le déclin du royaume et le démembrement du Fou-nan au VIII<sup>e</sup> siècle. Cependant, son prestige subsistera dans le souvenir des générations suivantes : les rois du Cambodge adopteront sa légende dynastique et s'efforceront d'y rattacher leurs origines.

C'est le Tchen-la, un royaume situé sur la rive septentrionale du Tonle Sap, et qui était jusque-là vassal du Fou-nan, qui prend avantage de son déclin, d'autant que son roi est lui-même issu de la famille royale du Fou-nan et doit son statut à son mariage avec une princesse de ce pays. De plus, ses habitants se réclament d'un ancêtre commun, le sage ermite Kambu. En quelques années, les « Kambuja » absorbent les anciens territoires du Fou-nan. Les inscriptions sur des stèles révèlent les noms de leurs princes, déjà indianisés, qui sont des noms sanskrits : Srutavarman, Sresthavarman... ; elles font connaître la vie religieuse, dominée par le culte du Harihara, divinité syncrétiste qui unit les deux visages de Vishnou et Shiva dans une même statue, ce qui confirme la coexistence au Cambodge - comme en Inde - des sectes shivaïtes et vishnouïtes ; le culte de Shiva, sous la forme du linga, jouit de la faveur royale et fait déjà figure de religion d'État. Du point de vue culturel, les inscriptions sanskrites sont basées sur les grandes épopées

---

<sup>5</sup> Transcription du terme *bnam* qui en khmer ancien signifie *phnom*, c'est-à-dire mont ou montagne.

<sup>6</sup> Gorges Coedes, *op. cit.*, p. 116.

hindoues que sont le *Ramayana* (adapté au Cambodge sous le nom de *Reamker*) et le *Mahabharata*. La conjonction du Tchen-la dont les racines culturelles profondes se situent à l'intérieur des terres et dans des conceptions animistes et du Fou-nan indianisé et ouvert sur l'extérieur - dont témoignent le légendaire Kaundinya le brahmane, et Kambu l'ermite, l'un venu par la mer, l'autre évoquant le personnage traditionnel de l'ascète vivant dans la forêt - allait donner naissance à la civilisation d'Angkor.

Cependant, les chroniques chinoises indiquent que, peu après 706, le pays se trouva divisé en deux : le Tchen-la de terre (correspondant au Laos) et le Tchen-la d'eau (couvrant le bassin du Mékong), lui-même subdivisé en plusieurs principautés. Ces dernières passent sous suzeraineté javanaise à la fin du VIII<sup>e</sup> siècle.

### 1. L'apogée

C'est Jayavarman II qui, durant la première moitié du IX<sup>e</sup> siècle (802-850), réunifie le royaume autour de la région du grand lac Tonle Sap et pose les bases de l'empire d'Angkor. Les éléments dont on dispose figurent sur une inscription gravée en 1050 dans le nord-ouest du Cambodge ; il s'agit d'une source importante pour reconstituer la chronologie et l'histoire religieuse du Cambodge de cette époque<sup>7</sup>. Le futur Jayavarman II était apparenté aux anciennes dynasties, mais à la suite d'un exil ou d'une captivité, il avait longuement vécu à Java. Marqué par la culture indienne, il instaura dans son royaume un culte solennel centré sur la montagne. Pour s'affranchir de la suzeraineté du monarque javanais, il installe sa capitale sur une montagne (le phnom Kulen) et fait venir un brahmane qui, à la suite d'un rituel, fait de lui un *devaraja*, c'est-à-dire un dieu-roi. Ainsi prend naissance le culte royal dont l'essence est censé résider dans un *linga* – symbole de Shiva, le dieu qui crée et détruit les mondes - placé sur une pyramide, au centre de la cité royale.

À son décès en 850, Jayavarman II avait entamé l'unification du pays, décidé l'emplacement de la capitale à proximité du Tonle Sap (vivier naturel) mais au-delà de la limite des inondations annuelles, sur une terre riche et moelleuse facile à irriguer et à cultiver, à une trentaine de kilomètres des carrières de grès du phnom Kulen, non loin des passages donnant accès au plateau de Korat et au bassin du Menam, avec un accès au Mékong et au-delà à la mer. Son petit-neveu et troisième successeur, Yasovarman (889-900), fondera la cité qui restera capitale de l'empire khmer pendant six siècles et étendra les limites de l'empire du Laos au golfe du Siam et du delta du

---

<sup>7</sup> Georges Coedes, « L'inscription de Sdok Kak Thom », *BEFEO*, 1943, p. 57-134.

Mékong à la Birmanie : Angkor<sup>8</sup>, la ville sainte et protégée par les dieux. Et pour marquer son emprise sur l'empire, il ordonne la construction de temples sur des hauteurs naturelles, le plus fameux étant celui de Preah Vihear.

Du IX<sup>e</sup> au XIV<sup>e</sup> siècle, du fondateur de la dynastie dite angkoriennne, Jayavarman II, jusqu'au constructeur Jayavarman VII, se déroule une histoire riche et démesurée. Durant cette époque, plusieurs capitales sont bâties dans le même secteur, souvent imbriquées les unes dans les autres. En construisant leur capitale, les rois successifs veulent reproduire sur terre le monde des dieux : une montagne sacrée, avec trois ou cinq sommets, symbole du mont Meru ; des murailles représentant la chaîne de montagnes entourant le monde ; une enceinte d'eau symbolisant l'océan primordial. Ils entendent également honorer leurs parents et leurs ancêtres en faisant ériger des statues à leur ressemblance dans les temples.

L'apogée de l'empire khmer se situe aux XII<sup>e</sup> et XIII<sup>e</sup> siècles. Elle débute sous le règne de Suryavarman II (1113-1150) le plus puissant souverain de l'histoire du pays, qui étend l'empire de façon considérable. Il est d'ailleurs le premier roi d'Angkor – depuis Jayavarman II au début du IX<sup>e</sup> siècle - à envoyer des légations en Chine. Selon les inscriptions, « il arracha le pouvoir de haute lutte et prit la royauté en unifiant un double royaume ». Autrement dit, le pays devenu trop vaste s'était divisé dès qu'un monarque insuffisamment fort avait cessé de le maintenir ; dans ces moments, deux ou trois aspirants se battaient pour le titre de roi. À partir de son avènement, Suryavarman II mena les armées khmères plus loin qu'elles n'avaient jamais été : en particulier contre le Viet Nam et le Champa, en utilisant des mercenaires ramenés des zones contrôlées par le royaume à l'ouest. Mais il s'agissait de raids, suivis de la mise en place de gouverneurs locaux ; les tentatives de peuplement étaient temporaires, le contrôle des frontières impossible. C'est pourquoi il est le premier souverain à obliger les officiers et les membres de la cour à lui prêter serment<sup>9</sup>.

La dévotion de Suryavarman II à Vishnou le conduisit à entreprendre la construction du plus grand, du plus beau, mais aussi du plus mystérieux des monuments d'Angkor : le temple, tombeau et observatoire d'Angkor Vat. L'ouvrage fut entrepris au début de son règne et ne fut achevé qu'après sa mort, vers 1150. C'est également lui qui développe les ouvrages d'irrigation autour d'Angkor, ce qui laisse supposer que la population de la cité avait beaucoup augmenté. Parce que le programme hydraulique est lié à la centralisation bureaucratique du pouvoir, il est possible de voir dans le règne

---

<sup>8</sup> La ville : *nagara* en sanskrit, devenu *Angkor* en khmer.

<sup>9</sup> Georges Coedes, « le serment des fonctionnaires de Suryavarman II », *BEFEO*, 1913, p. 11-17.

de Suryavarman un exemple du mode asiatique de production auquel Marx fait référence<sup>10</sup>.

Les trente années qui suivent sa disparition sont instables ; elles sont marquées par un fait capital : le sac d'Angkor par les Chams en 1177, puis en 1178. Ces derniers emportent avec eux les divinités protectrices du royaume khmer ou les mutilent, leur faisant perdre ainsi tout pouvoir sacré. Le règne de Jayavarman VII peut être tout entier analysé comme une réponse à cet événement traumatisant. On ne sait où il se trouve lors de l'invasion ; mais en 1178, il rassemble des armes et des troupes pour mener une campagne contre les Chams.

Jayavarman VII (1181-1219) remporte sur les Chams une grande victoire navale représentée sur les bas-reliefs du Bayon ; vers 1203, il annexe même le Champa qui reste province khmère jusqu'en 1220. Mais l'œuvre essentielle de Jayavarman VII est la construction d'une nouvelle capitale, Angkor Thom (Angkor la grande). Les inscriptions nous le représentent en vainqueur lors des batailles et en bouddhiste zélé. Durant les quelque trente années de son règne, il marqua le royaume de son tempérament et de ses idées.

Il instaura le culte du dieu-roi et se considérait lui-même comme un bodhisattva, Avalokiteshvara (dans sa version khmère, Lokeshvara) ; figure majeure du bouddhisme Mahayana, Lokeshvara, le seigneur compatissant, est un être de sagesse parvenu à la perfection mais resté en deçà du nirvana pour aider les hommes ordinaires à y parvenir. On connaît du roi deux statues et deux têtes sculptées dans la pierre ; le visage est abaissé du ciel vers la terre, un sourire muet flotte sur des yeux clos. Il fut probablement le roi lépreux dont la mémoire est conservée par la tradition cambodgienne. Peut-être pour soulager sa propre infortune, il fit construire et entretenir des pavillons de repos qui jalonnent les routes, ainsi que plus de cent hôpitaux répartis sur l'ensemble du royaume et placés sous l'invocation du Bouddha guérisseur. Sur la stèle de Say-Fong, on peut lire : « Il souffrait des maladies de ses sujets plus que des siennes ; car c'est la douleur publique qui fait la douleur des rois, et non leur propre douleur ». En pratiquant ces bonnes oeuvres, le roi n'ignorait pas qu'il gagnait ainsi du mérite ; en instaurant une aide sociale encore jamais entreprise dans le royaume, il savait qu'il créait les conditions de sa propre délivrance, de son entrée future au nirvana. « Tous les êtres qui

---

<sup>10</sup> L'étroite relation entre la gestion de l'eau, les croyances religieuses et les bâtiments qui caractérise Angkor fait penser à l'organisation sociale de l'ancienne Égypte et est comparable à la civilisation maya dans le Guatemala de la même époque. Dans les trois sociétés, les surplus agricoles (farine, riz, maïs) étaient collectés au bénéfice de l'État, des servants des temples et des conseillers des rois.

sont plongés dans l'océan des existences, puissé-je les en tirer par la vertu de cette bonne œuvre ! ».

Bouddhiste fervent, Il fit construire plus de sanctuaires qu'aucun autre roi cambodgien - dont notamment le Bayon et la cité d'Angkor Thom. Le plan décidé par le roi devait rappeler celui de l'univers, tel que le concevaient les bouddhistes. De même que le centre du monde est une montagne à cinq sommets, le Méru, de même au centre de la ville royale se dresse un temple montagne, le Bayon ; tout comme la divinité qui fait face à toutes les directions, les tours du Bayon portent sur quatre faces le visage du roi lui-même, assimilé à Lokeshvara. Mais ce n'est plus le linga sacré qu'abrite le sanctuaire ; le temple et la ville sont consacrés au seul bodhisattva Lokeshvara ; dans le sanctuaire central, le Bouddha remplace le dieu-roi.

Dès lors, le pouvoir se fait bienveillant et compatissant. Au culte du dieu-roi, ritualiste, formaliste, entouré des fastes de la hiérarchie des princes, des prêtres et des dignitaires, succède la douceur du bouddhisme du petit véhicule. La puissance fécondante du *linga* fait place à la compréhension des êtres, de leurs besoins et de leurs misères. La grandeur de la civilisation des rois bâtisseurs se double désormais d'une mystique et d'une dévotion. La grande stèle du Prah Khan d'Angkor qui célèbre la gloire et les œuvres de Jayavarman VII commence ainsi : « J'honore le suprême chemin qui mène à l'illumination supérieure, l'unique doctrine qui soit sans obstacles pour atteindre la compréhension de la réalité, la Loi que dans les trois mondes les immortels doivent honorer, l'épée qui détruit le bosquet des six ennemis intérieurs... »

## 2. Le pouvoir royal

L'organisation politique était centrée sur la personne du roi. Mais derrière la permanence de l'institution monarchique, se sont succédé dans le temps différentes conceptions du pouvoir royal qui se sont mélangées ; certains de leurs traits persistent à l'heure actuelle et expliquent les caractères de la royauté cambodgienne et ses traditions fondamentales, notamment les règles d'accession au trône.

Il est classique de définir au Cambodge trois niveaux religieux différents : celui des croyances primitives, autochtones, étrangères à toute construction extérieure ; celui de l'hindouisme, religion de la cour et religion d'État ; celui du bouddhisme, religion de certains rois à titre individuel (sous sa forme Mahayana), de certaines communautés et du peuple (sous sa forme

Theravâda)<sup>11</sup>. Tout au long de l'histoire d'Angkor, ces trois niveaux ont coexisté et se sont quelquefois mêlés en un syncrétisme étonnant qui forme le patrimoine spirituel du Cambodge.

La conception animiste est d'origine ancienne : le roi apparaît comme la personnification sur terre du dieu du sol. Ce dieu du sol était l'expression des énergies du sol. Dans cette perspective, la souveraineté du monarque s'étendait à tout le territoire du royaume ; il était le maître du sol du royaume.

La conception brahmanique fait du monarque l'intermédiaire entre la terre et le cosmos. Le roi détient le secret des rites et des sacrifices qui constituent le moteur de l'ordre universel. Il a le pouvoir de communiquer avec les forces invisibles ; à ce titre, il est indispensable à la civilisation agraire cambodgienne. Il dispose en effet du pouvoir d'organiser l'espace, de maîtriser les génies du sol, les forces de l'orage et des eaux pour la prospérité du pays et des hommes.

La conception bouddhiste mahayaniste introduit dans le concept de royauté un élément moral : le roi devient le mandataire de l'enseignement du maître. Il prend le caractère d'un Bouddha en puissance, d'un bodhisattva.

Dans la période post angkoriennne, le roi n'est plus le reflet sur terre d'un être transcendant ; il est considéré comme un être humain que les mérites tirés de ses actes antérieurs ont placé dans la position qui est la sienne. Doté de toute perfection, pratiquant les vertus royales, il assure le maintien de la loi bouddhique. De sa probité et de sa rigueur morale dépendent le rythme régulier des pluies, l'éclosion des cultures, l'abondance des récoltes, la paix ou la guerre ; en un mot, le bonheur des hommes. Dans cette perspective, le roi est un père pour son peuple ; il assure son bonheur en faisant respecter les lois<sup>12</sup>.

Ce qui caractérise le pouvoir royal au Cambodge est l'absence d'institutionnalisation ; c'est pour cette raison que nombre d'historiens préfèrent utiliser le terme de royauté plutôt que celui de monarchie qui suppose une distinction entre la personne du roi et l'institution<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Le bouddhisme Theravâda, ou Hinayana, également appelé du « petit véhicule », est pratiqué essentiellement en Asie du sud-est. C'est la forme la plus fidèle aux enseignements primitifs du Bouddha. Il considère que le Bouddha a montré la voie ; c'est à chaque individu de prendre lui-même le bon chemin, par ses propres efforts. Le bouddhisme Mahayana, dit du « Grand véhicule », greffe à cet enseignement athée une dimension théiste. Il divinise le Bouddha et ajoute des intermédiaires entre l'individu et ce dernier : les bodhisattvas qui ont atteint l'illumination, mais retardent leur entrée dans le nirvana pour aider leurs frères à y accéder.

<sup>12</sup> Voir le texte traduit par Adhémar Leclère in *Le bouddhisme au Cambodge*, Paris, Leroux, 1899, p. 516-517.

<sup>13</sup> Pierre Lamant, « Royauté et monarchie au Cambodge », in Nguyen The Anh, *Notes sur la culture et la religion en péninsule indochinoise*, Paris, L'harmattan, 1995, p. 107-116.

Traditionnellement, le pouvoir khmer est fortement personnalisé ; il s'attache à la personne du roi et non à l'institution monarchique considérée de façon abstraite. D'ailleurs, il n'existe pas au Cambodge de règles de succession bien définies : il importe certes que le futur roi fasse partie de la famille royale, mais il est rare que le pouvoir passe du père à son fils aîné ; pour que cela se fasse, il faut que le roi abdique en faveur de son fils. Ainsi les premiers souverains d'Angkor désignaient-ils leur successeur en lui conférant le titre de *yuvarama* ; mais les chroniques rapportent que Jayavarman VII distribuait ce titre comme récompense honorifique, non seulement à ses fils mais même à des étrangers...

Si l'ordre de succession n'est pas déterminé, le mode de nomination l'est davantage en raison du caractère électif de la couronne. Le roi est élu par les ministres, après délibération de l'assemblée composée de tous les mandarins présents dans la capitale. Les membres de la famille royale sont exclus des délibérations et du vote<sup>14</sup>. Ce caractère provoquera d'ailleurs l'affaiblissement du pouvoir royal dans la période post angkoriennne et favorisera ainsi les interventions extérieures du Siam, du Viet Nam et enfin de la France sous le régime du protectorat.

En effet, en l'absence de règles strictes de succession au trône, à peu près tous les souverains ont été contestés, toutes les successions ont posé problème. Les frères, mais aussi les beaux-frères ou encore les demi-frères (en raison de la pratique de la polygamie) avaient prétention à régner. Cette absence de règle de succession aboutira, au long des siècles, à d'innombrables trahisons et à d'incessants conflits dynastiques. Elle favorisera l'intervention des autorités françaises pendant le protectorat.

Pour ce qui est des pouvoirs du roi, ils sont illimités puisqu'il cumule les compétences législatives, militaires et religieuses. Il est considéré comme le propriétaire éminent de tout le sol du royaume ; les inscriptions indiquent qu'il distribue des terres vacantes et confirme des transactions foncières. Par ailleurs, le roi est juge suprême ; certains jours, il accorde audience au peuple et il juge en dernier ressort ; il tranche les différends là où le juge s'était révélé incapable de dénouer l'affaire car lui seul a l'inspiration divine. Cependant, à l'époque angkoriennne, ce pouvoir est limité par celui des brahmanes qui jouent à la cour un rôle politique (d'autant que les lois, dans la tradition brahmanique, sont fondées sur les *vedas* ; elles ont donc un caractère révélé). Par la suite, le pouvoir royal est tempéré par la nécessité de respecter les règles du bouddhisme et de remplir les devoirs que ces dernières lui

---

<sup>14</sup> Adhémar Leclère, *Recherches sur le droit public des Cambodgiens*, Paris, Challamel, 1894, p. 19 sq.

imposent : il est en effet le gardien de la loi et de l'ordre établi. S'il ne remplit plus son rôle, le peuple qui devait lui faire confiance peut remettre en cause cette confiance ; la légitimité dont il est investi cesse de produire ses effets. Dès lors, le peuple peut suivre dans la révolte tout individu qui se prétend qualifié pour remplacer le souverain. C'est ainsi que l'histoire événementielle du royaume cambodgien n'est qu'une longue suite de soulèvements et de coups d'Etat.

La toute-puissance du souverain est également réduite par l'organisation gouvernementale et administrative du royaume. Au niveau central, les grandes charges étaient détenues par des membres de la famille royale. Au niveau local, les provinces étaient divisées entre diverses autorités ; le plus grand nombre relevaient certes du roi qui les administrait directement par l'intermédiaire de cinq ministres (le premier ministre, le ministre du Palais, le ministre de la Justice, le ministre de la Marine, le ministre de la Guerre) ; mais d'autres dépendaient, à titre d'apanage, de hauts dignitaires, ou de l'*obbareach* (héritier présomptif) ou encore de la reine mère.

Enfin, les inscriptions font connaître toute une hiérarchie de fonctionnaires : ministres, conseillers, inspecteurs, chefs de province, chefs de district, chefs de village, chefs des magasins, chefs des corvées, chefs d'armée... Ils étaient répartis en quatre catégories dont la nature était mal définie. Cette administration, déjà développée, pouvait constituer un frein aux décisions du monarque.

Pour finir, il ne faut pas oublier qu'au temps du Fou nan et du Chen la, mais aussi d'Angkor, le pays n'est pas un ensemble centralisé : le roi n'est le maître que de son domaine propre ; s'y ajoutent, selon son autorité et son prestige, au gré des guerres, mariages et héritages, les petits royaumes et principautés dont les souverains sont ses tributaires ; mais ces derniers ne lui appartiennent pas. La configuration de cette organisation « vassalique »<sup>15</sup> est mouvante, dépendant entièrement de la personnalité du seigneur suprême.

Loin d'être le maître tout-puissant, le roi est le plus souvent un otage du système.

### 3. Le déclin

Pourtant, le XIII<sup>e</sup> siècle connaît une série de bouleversements et de controverses religieuses qui vont avoir des effets politiques et sociaux déterminants. Le principal de ces effets est la perte du contrôle politique du pouvoir central sur les provinces, notamment celles du nord-ouest. Des

---

<sup>15</sup> Selon l'expression de Pierre Lamant, *op. cit.*, p. 109.

principautés qui jusqu'alors envoyaient un tribut à Angkor - comme Sukhothai ou Louvo - n'hésitent plus à déclarer leur indépendance. Dès lors, Angkor devient vulnérable aux invasions.

Le règne de Jayavarman VIII (1243-1295) fut marqué par une violente réaction anti-bouddhique. Sous les règnes précédents, le brahmanisme avait trouvé quelques accommodements avec le bouddhisme dans sa version Mahayana, avec ses nombreux bodhisattvas ; mais au cours du XIII<sup>e</sup> siècle, c'est le bouddhisme Theravâda qui est introduit au Cambodge : sa doctrine est plus simple, plus austère ; elle instaure un lien direct entre le fidèle et le Bouddha, sans les bodhisattvas intercesseurs, assimilables aux divinités hindoues. Or le roi prétendait rétablir le brahmanisme à la cour, bien que le peuple soit acquis au bouddhisme Theravâda. Il fut détrôné par son gendre, Indravarman III qui était attaché au bouddhisme du petit véhicule ; ce dernier fut le premier monarque khmer à substituer dans les inscriptions le pali, langue sacrée des bouddhistes, au sanskrit, la langue des brahmanes. Il était sur le trône quand Chou Ta-Kuan visita le Cambodge en tant qu'envoyé de Timur Khan, petit-fils et successeur de Kubilai ; l'empire khmer était alors sur le déclin.

Plusieurs historiens ont relié la conversion de la population au bouddhisme Theravâda aux bouleversements qui ont affecté l'Asie du sud-est à la suite des invasions mongoles en Chine ; d'autres y voient la preuve de l'influence grandissante des Mons et des peuples de langue thaïe - déjà adeptes du bouddhisme Theravâda - sur la population d'Angkor. Il est certain que la variante Theravâda, à la différence de brahmanisme ou du bouddhisme Mahayana, est directement accessible au peuple.

Mais le peuple khmer, épuisé par les travaux de construction et par les guerres, allait se trouver sans ressort contre les attaques de ses voisins. Le fameux récit de l'envoyé chinois Chou Ta-Kuan date précisément de 1296, au lendemain d'une guerre désastreuse contre les Thaïs de Sukhotai qui avaient ravagé le pays<sup>16</sup>.

S'y ajoutèrent des dissensions internes, notamment d'origine religieuse. En 1308, fut sacré roi Indrajaya-varman ; très attaché au culte de Shiva et sous l'influence des brahmanes, il entama une persécution contre les bouddhistes et encouragea la destruction des images de Bouddha. Son attitude qui faisait renaître à l'intérieur la querelle religieuse provoqua également une reprise des hostilités avec les Thaïs ; ceux-ci, sous prétexte de défendre la foi bouddhique, multiplièrent les incursions à travers le Cambodge.

---

<sup>16</sup> Chou Ta-Kuan, *The customs of Cambodia*, Bangkok, The Siam society, 1992.

En 1327, il fut remplacé par Jayavarman IX, également adepte du shivaïsme et adversaire du bouddhisme. Selon la tradition cambodgienne, il fut tué par son jardinier... La légende est intéressante : elle raconte que le chef des jardins royaux, renommé pour son habileté à faire pousser des concombres doux, avait reçu du roi une lance pour protéger le potager contre les voleurs. Une nuit, alors que le roi était descendu dans le potager, il fut pris pour un voleur par le chef des jardins qui le tua de sa lance. Les mandarins et les ministres, au lieu de condamner le meurtrier, l'élevèrent au pouvoir. La dynastie cambodgienne prétend aujourd'hui encore descendre du jardinier meurtrier ; elle conserve au Palais-Royal de Phnom Penh la lance du crime... La parabole est limpide : la monarchie cambodgienne perd son caractère sacré ; les rois ne sont plus les intermédiaires entre les hommes et le ciel ; le monarque n'est plus un dieu-roi ; il n'est qu'un homme qui a acquis davantage de mérite que les autres ; le bouddhisme du petit véhicule devient le culte officiel et l'est resté depuis ; la langue sanskrite cesse d'être utilisée dans les inscriptions et dans le culte au bénéfice du pâli. C'est une révolution religieuse et politique.

Cette révolution eut de graves conséquences économiques : pendant près de quinze siècles, les souverains khmers avaient poursuivi une politique hydraulique destinée à approvisionner de façon méthodique les rizières. La mise en valeur intensive de vastes territoires était rendue possible par la maîtrise de l'irrigation et de la riziculture irriguée ; elle reposait aussi sur un effort imposé au peuple par de grands monarques assimilés à des dieux. Avec la disparition de la monarchie traditionnelle et de son univers spirituel, la centralisation exceptionnelle de l'autorité s'effondra. Car l'idéal du bouddhisme Theravâda est celui du renoncement : renoncement au monde, aux autres et à soi-même ; bien plus, l'idéal Theravâda est révolutionnaire à Angkor : il rejette le culte du dieu-roi, le culte de Shiva auquel s'identifie le roi. L'introduction du bouddhisme Theravâda met fin à la cohésion idéologique et sème les germes d'une guerre civile, surtout quand certains monarques tentent de restaurer le shivaïsme.

La défaillance du pouvoir central, due à la fois au bouddhisme du petit véhicule et aux agressions extérieures, provoqua l'insécurité ; cette insécurité aboutit à l'abandon du réseau hydraulique, à l'ensablement des retenues d'eau, à l'envasement des canaux et à la prolifération des moustiques, porteurs de malaria. Ce fut la ruine du réseau hydraulique. Ce fut le déclin de la civilisation angkorienne. Un déclin plutôt qu'un effondrement puisque les annales chinoises ont enregistré une douzaine de missions venues du Cambodge pour verser le tribut à l'empire entre 1371 et 1419. Le nombre de

ces missions, la considération que leur portaient les autorités chinoises indiquent que durant cette période le Cambodge restait un pouvoir actif et que ses élites conservaient leurs relations - notamment commerciales - avec la Chine.

La suite est une période obscure car les annales cambodgiennes ne donnent avec fiabilité ni la succession au trône ni les dates de règne ; à l'exception d'un fragment du XVIII<sup>e</sup> siècle retrouvé en Thaïlande, ces annales n'ont d'ailleurs été rédigées qu'au XIX<sup>e</sup> siècle par des notables royaux ou des bonzes d'après les traditions orales<sup>17</sup>. D'ailleurs, ni les manuscrits sur palmes de latanier gravées au stylet, ni les peaux noircies inscrites en blanc n'auraient pu résister à la chaleur, à l'humidité et aux insectes du sud-est asiatique. Seules les archives portugaises et espagnoles contiennent des documents sur le Cambodge aux XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles qui éclairent certains moments de l'histoire khmère.

La capitale Angkor est prise par les Thaïs en 1352 ; la plupart de ses habitants sont déportés et les provinces cambodgiennes sont placées sous l'autorité de princes siamois ; après avoir réussi à libérer leur pays, les Cambodgiens subissent un nouvel assaut et Angkor est une nouvelle fois investie en 1394, ses 70 000 habitants sont déportés au Siam. La ville est à nouveau saccagée en 1420 et en 1431. Une nouvelle capitale est alors installée sur l'emplacement actuel de Phnom Penh en 1434 : assez loin d'Ayuthaya pour éviter des attaques surprises, plus près de la côte pour entretenir des relations commerciales avec la Chine<sup>18</sup>. L'histoire du Cambodge n'est alors qu'une longue suite de discordes civiles, de dissensions politiques, de trahisons au sein de la famille royale. Une situation dont profite le roi du Siam ; suivant son avantage, il donne ou retire son appui aux prétendants tout en s'emparant des districts cambodgiens qui jouxtent son royaume. Lorsqu'il est confronté à une résistance, il utilise la force : c'est ainsi qu'en 1594, les troupes siamoises prennent la capitale, détruisent et brûlent les archives khmères, les textes sacrés et les codes de loi, rasant le palais royal et les pagodes après avoir emporté les deux statues les plus vénérées : un Bouddha de pierres précieuses et un taureau Nandin. La légende populaire concernant

---

<sup>17</sup> Mak Phoeun, *Chroniques royales du Cambodge (1594 à 1677)*, Paris, Ecole française d'Extrême-Orient, 1981, p. 1 ; Alain Forest et Mak Phoeun, « Le temps d'Angkor dans les chroniques royales khmères », in Nguyen The Anh, *Notes sur la culture et la religion en péninsule indochinoise*, Paris, L'harmattan, 1995, p. 77-106.

<sup>18</sup> Témoignage de l'extrême instabilité du royaume, la capitale change à plusieurs reprises d'emplacement : le roi Ponthea Yat abandonne Angkor en 1432 pour s'installer à Srey Santhor, puis à Phnom Penh. Ang Chan I abandonne Phnom Penh pour s'installer à Lovek. Entre 1619 et 1627, Chey Chetta II aménage une nouvelle capitale à Oudong

la prise de la capitale par les troupes thaïes est instructive : elle rapporte que les canons thaïlandais envoyèrent des pièces d'argent, plutôt que des obus, sur les murs de bambous qui servaient de fortification ; lorsque les Thaïs firent mine de se retirer, les Cambodgiens arrachèrent les bambous pour ramasser les pièces, laissant la ville sans fortification lorsque les Thaïs revinrent un peu plus tard. Le récit est une métaphore de la situation politique de l'époque, c'est-à-dire le transfert progressif et régulier de la culture cambodgienne d'Angkor vers Ayutthaya : la statue du bouddha est une allégorie de l'héritage de l'Inde ; le comportement des Cambodgiens explique leur faiblesse vis-à-vis des Thaïs.

Le roi Chey Chetta II (1618-1628) établit sa résidence à Oudong qui est restée capitale du royaume jusqu'en 1867. Pour contrebalancer l'influence siamoise, le roi qui avait épousé une princesse vietnamienne chercha l'appui de la cour de Huê ; c'est avec l'accord du roi que la cour de Huê favorisa l'exode des Vietnamiens dans ce qui allait devenir la Cochinchine ; c'est sous prétexte de l'aider à maintenir l'ordre qu'un général vietnamien fut délégué à Prey Nokor (qui devient Saigon en 1698) comme commandant de la place. À la mort du roi, le delta était largement colonisé par les Vietnamiens. Tandis que le Viet Nam se saisissait des provinces orientales, le Siam annexait les provinces occidentales. De 1706 à 1859, le territoire du Cambodge ne cesse de rétrécir. Il ne subsiste que grâce aux difficultés internes des Siamois (prise d'Ayuthaya par les Birmans en 1767, pression anglaise sur le Siam) et des Vietnamiens (révolte des Tay Son en 1771, rébellion de Saigon en 1840) et surtout à l'opposition entre les deux puissances : ainsi en 1770, c'est une armée vietnamienne qui s'oppose à l'avancée des troupes siamoises vers la capitale Oudong ; mais pour prix de son concours le Viet Nam impose un protectorat. Inversement profitant de la révolte de Tay Son au Viet Nam, le monarque siamois annexe en 1794 les provinces de Battambang, Angkor, Mongkol Borei, Sisophon et Korat<sup>19</sup>. L'ancienne capitale de Jayavarman VII devenait siamoise et allait le rester jusqu'en 1907. De 1841 à 1845, Huê annexe purement et simplement le Cambodge qui est occupé militairement. Les provinces cambodgiennes reçoivent des noms vietnamiens et leurs gouverneurs sont doublés de résidents vietnamiens ; le Viet Nam impose sa langue dans l'administration ; les généraux persécutent les bonzes, suspectés d'entretenir le patriotisme khmer. La population révoltée, soutenue par l'armée siamoise, refoule les troupes vietnamiennes jusqu'à Phnom Penh. Chacune des deux puissances est convaincue que la partie riveraine du Cambodge lui appartient,

---

<sup>19</sup> Pour une relation pittoresque de la vie quotidienne sous l'administration siamoise, cf. Tauch Chhuong, *Battambang during the time of the Lord Governor*, Phnom Penh, Cedoreck, 1994.

le Mékong devenant leur frontière commune. D'ailleurs, le prince Ang Duong est établi roi du Cambodge par le consentement commun des cours de Bangkok et de Huê ; dans cet accord, les deux suzerains se voient confirmer les acquisitions territoriales réalisées durant les cinquante dernières années. La position du Cambodge comme État tampon est confirmée : pour les Thaïlandais, les Cambodgiens sont bouddhistes, mais ce sont des enfants bons à fournir de la main-d'œuvre pour les guerres menées par les Chakri auquel ils doivent loyauté ; pour les Vietnamiens, le Cambodge offre un déversoir opportun pour les surplus de population. Pris en tenaille, le roi cambodgien peut jouer d'une puissance contre l'autre ; il peut aussi adopter une attitude de neutralité, mais aussi longtemps que ses voisins le lui permettent. Telle sera la difficile situation de Sihanouk dans les années 1960.

L'instabilité du pouvoir central se répercute dans l'ensemble des provinces ; de larges parties du royaume ne sont plus que sous le contrôle nominal de la capitale ; les capacités du roi de rétribuer ses amis et de punir les dissidents ne cessent de diminuer. De plus, les intrigues de la cour et les invasions étrangères avaient ruiné le pays ; la situation était dramatique : misère, dépeuplement, maladies. Les champs étaient rendus à la friche ou à la jungle, les villages étaient brûlés, les villes n'étaient plus que des agglomérations de paillotes, les routes n'étaient plus entretenues, la plupart des ponts avaient été détruits, l'insécurité sévissait partout...<sup>20</sup>. C'est dans ces conditions que le roi Ang Duong (1845-1860) fait appel à la France en novembre 1853 ; dix ans plus tard, son successeur Norodom (1860-1904) place le Cambodge sous la protection de la France.

## II. UN PROTECTORAT SANS HEURTS

Cet intitulé est emprunté à l'ouvrage classique d'Alain Forest : *Le Cambodge et la colonisation française. Histoire d'une colonisation sans heurts (1897-1920)*<sup>21</sup>. Sans heurts, mais non sans difficultés : les relations entre les autorités françaises et cambodgiennes donnèrent lieu à toutes sortes de malentendus ; d'autant plus que les Cambodgiens policés, hiérarchisés, formalistes n'ont souvent qu'une préoccupation en répondant à une question qui leur est posée : adapter le plus heureusement possible leurs discours au désir supposé de l'interlocuteur. Quant au peuple, traditionnellement rétif à toute autorité, il réagit à l'occupation française comme il avait coutume de le faire face à

---

<sup>20</sup> L'explorateur Henri Mouhot qui traverse le Cambodge en 1860 note l'état misérable du pays : *Voyages dans les royaumes de Siam, de Cambodge et de Laos*, Genève, Olizane, 1989, p. 112 sq, 168 sq.

<sup>21</sup> Paris, L'harmattan, 1980.

l'administration royale : en se déroband, en esquivant ou – en dernier recours – en se rebellant.

À partir de 1863, la France impériale, puis républicaine, « protège » le royaume du Cambodge. La mise en œuvre de cette protection s'inscrit dans le prolongement de l'installation en Cochinchine, à partir du moment où celle-ci se veut solide et permanente<sup>22</sup>. Elle est facilitée par les bonnes dispositions du roi Norodom : lors du décès de son père en 1860, sa désignation comme héritier du trône a été contestée par ses deux frères, Sisowath et Si Votha ; une révolte animée par ce dernier est si violente que Norodom doit se réfugier à Bangkok en y emportant l'épée d'or et la lance sacrée, les deux emblèmes royaux (1861). Réinstallé par le roi du Siam, il est désormais dépendant de ce dernier ; un accord avec la France offre la perspective d'équilibrer une tutelle qui pourrait devenir trop contraignante. Le traité de protectorat est signé le 11 août 1863 et ratifié le 3 juin 1864. Il prévoit que le roi du Cambodge ne recevra aucun ambassadeur ou consul étranger sans l'avis des autorités françaises qui lui accordent, en contrepartie, assistance dans le maintien de l'ordre à l'intérieur et face aux agressions extérieures. Par ailleurs, la présence française reste modeste : un représentant français réside à Oudong, la capitale du royaume à cette époque ; quelques garnisons françaises sont disséminées le long du Mékong. Elle va cependant très vite se renforcer lors de la révolte menée par un prince de la famille royale, *l'achar* Sua (1864 - 1866) et un montagnard, Poukombo (1865-1867) ; ces révoltes qui sont dirigées contre les Occidentaux et contre le souverain qui les a accueillis gagnent tout l'est du pays avec le soutien actif des moines bouddhistes ; l'ordre n'est finalement rétabli que par l'intervention des troupes françaises.

### 1. Protectorat ou colonisation ?

Du point de vue juridique et institutionnel, il faut distinguer trois phases successives dans le protectorat : la première débute avec l'établissement du protectorat en 1863 et dure jusqu'à la mort du roi Norodom en 1904 et l'arrivée sur le trône de son demi-frère Sisowath ; la deuxième couvre la période qui va de 1904 au couronnement du roi Norodom Sihanouk en 1941 (elle correspond aux règnes de Sisowath : 1904 - 1927 et de son fils aîné Monivong : 1927–1941). La troisième période marque la fin du pouvoir

---

<sup>22</sup> Les Français ont pris pied à Saigon en février 1859 ; l'empereur Thu Duc leur abandonne définitivement le delta le 5 juin 1862. Dans une lettre du 22 octobre 1862, l'amiral Bonnard préconise une intervention au Cambodge « afin d'empêcher que les gouvernements anarchiques qui se sont succédés pendant longtemps au Cambodge ne fissent des incursions sur le territoire de la Cochinchine... et éviter que le Siam ne domine le Cambodge ». Cité par Alain Forest, *op. cit.*, p. 5.

colonial, de 1941 (invasion japonaise) jusqu'en 1953 où la France reconnaît officiellement l'indépendance du Cambodge.

De 1863 à 1884, le protectorat se met en place dans le cadre du traité du 11 août 1863. Ce texte transfère à la France l'exercice des compétences internationales du Cambodge mais préserve l'autonomie interne du royaume ; en cela, il est conforme à la théorie idéale du protectorat. Le résident français ne pouvait intervenir dans les affaires intérieures du pays ; il pouvait conseiller ou recommander, mais le pouvoir de décision appartenait exclusivement au roi. D'ailleurs, le résident était intégré à la cour où il avait rang et prérogative de grand mandarin.

C'est sans doute sur les conseils du résident français que les premières tentatives de réforme du système politique cambodgien se font jour ; la plus importante se produit en 1877. Une ordonnance royale du 15 janvier 1877 procède à une réorganisation et à une simplification de l'administration provinciale ; elle instaure un début de séparation des pouvoirs en établissant un tribunal supérieur siégeant dans la capitale et possédant « les pleins pouvoirs judiciaires » et en prévoyant que le conseil des ministres peut délibérer hors de la présence du roi. Cette réforme qui vise à limiter le pouvoir absolu du monarque permet en même temps de renforcer la liberté d'action de la puissance protectrice.

Mais le roi Norodom résiste à l'administration française ; s'il promulgue quelques réformes comme ce fut le cas en 1877, il ne s'engage jamais réellement pour les faire mettre en application et elles tombent alors en désuétude. Aussi, à partir de 1879, le gouvernement général de Cochinchine ambitionne d'annexer purement et simplement le Cambodge par le biais de deux tactiques conjointes : encourager l'émigration vietnamienne au Cambodge, contrôler les institutions cambodgiennes. Le 17 juin 1884, alors que les canonnières françaises mouillent l'ancre face au palais royal de Phnom Penh, le gouverneur de la Cochinchine exige que le roi signe sur le champ une nouvelle convention.

La convention du 17 juin 1884 bouleverse la situation antérieure. Aux termes de cette convention, « le roi du Cambodge accepte toutes les réformes administratives, judiciaires, financières et commerciales auxquelles le gouvernement de la république française jugera à l'avenir utile de procéder pour l'accomplissement de son protectorat ». Les fonctionnaires cambodgiens continuent, sous le contrôle des autorités françaises, d'administrer les provinces ; mais ils ne sont plus compétents en ce qui concerne l'établissement et la perception des impôts, les douanes, les contributions indirectes, les travaux publics qui relèvent désormais des résidents français. Les dépenses

d'administration du Cambodge et du protectorat sont à la charge du Cambodge. L'esclavage est aboli. Le sol cesse d'être inaliénable : la propriété privée est constituée... Dès le mois d'octobre suivant, une série d'arrêtés pris par le gouverneur de la colonie de Cochinchine (dont relevait le résident supérieur au Cambodge) venait bouleverser tous les domaines du droit public cambodgien<sup>23</sup>.

Le malaise s'installe chez les fonctionnaires cambodgiens, marginalisés ; il gagne également les élites qui doivent leur influence et leur fortune à l'exploitation du travail des paysans et à la taxation des récoltes ; il s'accroît enfin dans le peuple. Au début de l'année 1885, sous l'impulsion de Si Votha et avec l'approbation du roi, le malaise dégénère en révoltes locales, puis en insurrection générale. Ce soulèvement très violent durera un an et demi, malgré de sévères opérations de répression menées par plus de quatre mille soldats français et vietnamiens. Les colonisateurs sont finalement obligés de faire des concessions et en juin 1886, le roi Norodom accepte de demander le retour au calme. Les résidents français s'abstiennent de se substituer aux fonctionnaires cambodgiens ; le roi continue de nommer les gouverneurs de province et perçoit les impôts ; les pouvoirs judiciaires sont rendus aux gouverneurs de province.

Certes, face à la révolte, la France a dû faire machine arrière, mais la politique d'absorption des compétences nationales se poursuit sous une forme plus insidieuse. D'ailleurs, le décret du 17 octobre 1887 créant le gouvernement général de l'Indochine officialise l'incorporation du protectorat du Cambodge dans l'union administrative ; peu après, la présidence du conseil des ministres du Cambodge est attribuée au résident supérieur (arrêté du gouverneur général de l'Indochine du 3 octobre 1889).

Les réactions furent très négatives au Cambodge. Le premier contestataire fut le fils aîné de Norodom, Yukanthor qui vint protester en France<sup>24</sup>. C'est pourquoi en 1904, à la mort de Norodom, le gouvernement français élimine Yukanthor au profit du frère cadet du roi, Sisowath (1904-1927) en posant comme règle de succession que le trône devait revenir à un membre d'une des deux branches issues d'Ang Duong, la branche Norodom et la branche Sisowath<sup>25</sup>. Le fils aîné de Sisowath, Monivong, lui succède en 1927, mais à sa mort (1941), sous la pression française, son fils aîné Monireth est écarté au

---

<sup>23</sup> Paul Collard, *Cambodge et Cambodgiens : métamorphoses du royaume khmer par une méthode française du protectorat*, Paris, Société d'études géographiques, 1925, p. 109.

<sup>24</sup> Pour une analyse détaillée, voir Pierre Lamant, *L'affaire yukanthor. Anatomie d'un scandale colonial*, Paris, Société française d'histoire d'outre-mer, 1989.

<sup>25</sup> Pour une présentation exhaustive de la famille royale et de la succession au trône depuis Ang Duong, cf. Julio Jeldres, *The royal house of Cambodia*, Phnom Penh, Monument books, 2003.

profit du petit-fils, Norodom Sihanouk. Censé être un trait d'union de deux dynasties rivales - les Norodom et les Sisowath - Sihanouk sera considéré comme un jouet entre les mains des Français par les deux princes Sisowath aspirant au trône : le prince Monireth, officier de carrière et conservateur, et le prince Yutevong, intellectuel et réformateur.

À partir de 1904, la politique pratiquée par la France à l'égard du roi du Cambodge se situe à l'inverse de celle suivie depuis 1888 envers l'empereur du Viet Nam. Alors qu'au Viet Nam, les Français ont travaillé à démythifier la personne impériale, à la rabaisser, en revanche, au Cambodge, les colonisateurs renforcent son autorité traditionnelle, bien que symbolique. Dépossédé de ses pouvoirs politiques, le roi reste entouré du respect apparent des administrateurs coloniaux qui ont besoin de lui.

Dans le domaine des relations diplomatiques, domaine qui relève des autorités protectrices, ces dernières vont s'employer durant la période 1897 - 1907 à contraindre le Siam à rétrocéder au Cambodge les provinces du nord-ouest. Ces dernières échappent en effet depuis 1794 au contrôle du roi à la suite d'un conflit de succession : en 1779, alors qu'il tente de secouer la tutelle vietnamienne, le roi du Cambodge Ang Non est assassiné à l'instigation de quelques hauts fonctionnaires qui placent sur le trône un enfant de six ans, Ang Eng. L'une des têtes du complot, Baen, se réfugie avec le jeune Ang Eng à Bangkok pour échapper aux poursuites des partisans d'Ang Non. Soutenu par une armée siamoise, commandée par Baen, le jeune roi revient à Oudong tandis que Baen se replie, avec ses alliés, à Battambang. Dans cette ville, il se pose en prince indépendant, administrant les provinces de Battambang, Sisophon et Angkor et levant les impôts pour le compte du roi du Siam duquel il se reconnaît vassal. La charge de gouverneur de Battambang devient héréditaire et les successeurs de Baen gouvernent les provinces du nord sous le contrôle politique de Bangkok. Cette situation est entérinée par le traité franco-siamois du 15 juillet 1867. Cet abandon, au moment où la France entend contrer l'influence siamoise au Cambodge, est paradoxal. Sans doute, faut-il l'expliquer par le manque de liaison entre le ministère de la Marine dont dépendait l'administration des nouvelles colonies et le ministère des Affaires étrangères qui donnait ses consignes aux diplomates qui traitaient avec le Siam ; ces derniers ignoraient tout de l'histoire des provinces et des revendications cambodgiennes. Il faudra quarante ans de rencontres et de menaces pour aboutir à la rétrocession des trois provinces.

## 2. Les institutions du protectorat

Le texte de base est l'ordonnance du 11 juillet 1897. Celle-ci confirme le maintien de l'institution monarchique avec tous ses caractères traditionnels et notamment les règles de dévolution de la couronne par élection (la puissance protectrice intervenant ailleurs de façon prépondérante dans ces élections) ; elle conserve l'une des innovations essentielles du texte de 1877 puisque le conseil des ministres délibère hors la présence du roi ; elle régularise enfin la présidence du conseil par le résident supérieur.

En 1905, une série d'ordonnances royales supprime la répartition personnelle des provinces et unifie l'administration sous la direction du premier ministre. Dans le même temps, les ministres voient substituer à leur compétence territoriale des compétences matérielles précisées par les textes de façon énumérative.

Le 1<sup>er</sup> juin 1940, le *Krâm* n° 1 opère une importante modification de l'ordre juridique cambodgien ; l'objectif est de définir plus exactement les droits et prérogatives des ministres : les affaires gouvernementales sont classées par catégories d'après leur nature et leur importance ; leur gestion est soumise des procédures différentes : pour les plus importantes, c'est le roi qui décide seul (avec l'accord du résident) ou après consultation du conseil des ministres (avec l'accord du résident) ; pour les autres affaires, c'est le conseil des ministres ou les ministres qui décident, mais ces derniers n'ont que des pouvoirs délégués par le souverain. Les décisions de ces différents organes s'inscrivent dans une classification hiérarchisée. À l'ancienne typologie (ordonnance royale, arrêté ministériel) se substitue désormais une authentique hiérarchie (*Krâm, Kret, Samrach, Deka*).

Parallèlement, un véritable droit moderne émerge avec l'adoption successive d'un code civil, d'un code pénal, d'une réglementation commerciale et d'un régime de propriété foncière. Techniquement bien conçues, ces réformes soulevaient cependant des difficultés du fait des chevauchements des législations métropolitaine et coloniale, ainsi que de l'ordre juridique indochinois et des lois nationales<sup>26</sup>.

Sur le plan de l'organisation administrative, le régime de la commune est fixé par l'ordonnance royale du 24 septembre 1919, ceux du district et de la province par des textes qui s'étalent de 1921 à 1925. La fonction publique cambodgienne est dotée d'un statut en 1933.

Dans chaque province, les résidents français ont pour tâche essentielle de faire rentrer l'impôt, d'assurer l'ordre, de manifester la présence de l'autorité

---

<sup>26</sup> Voir sur ce point les critiques de Roger Pinto, *Aspects de l'évolution gouvernementale de l'Indochine française*, Paris, Sirey, 1946.

coloniale par de nombreuses tournées. En liaison avec le résident supérieur, ils orientent l'action des gouverneurs, surveillent et contrôlent tous les actes administratifs pris par les fonctionnaires cambodgiens. Ils sont donc le passage obligé entre les fonctionnaires cambodgiens et le pouvoir central de Phnom Penh. Au niveau provincial, le système théorique d'un double pouvoir est en réalité une fiction : le pouvoir est français ; le gouverneur cambodgien ne peut agir que dans le cadre des options définies par les autorités françaises. À partir de 1897, les résidents sont même investis des attributions de juge de paix, tandis que tous les jugements émis par les tribunaux indigènes doivent leur être envoyés pour examen et visa.

Au niveau du village, le colonisateur utilise les autorités locales (*mesrok* jusqu'en 1907, *mekhum* ensuite) en les dotant de pouvoir de justice (règlement amiable), de perception et de police.

L'importance du bouddhisme dans la société khmère explique l'importance toute particulière accordée à son contrôle : les autorités françaises entendent surveiller la formation du clergé et la moralité des religieux. En 1916, il est décidé que les candidats au froc devront obtenir un certificat de bonne vie délivré par le chef de village ; après l'ordination, un diplôme d'ordination est établi et signé par le supérieur de la pagode. Les déplacements des bonzes doivent être signalés au maire de la commune. L'idée est de prévenir toute participation des bonzes aux éventuelles contestations.

Le contrôle porte également sur les ordres : une organisation pyramidale est mise en place en 1919. Les chefs de pagode sont toujours choisis par la communauté villageoise ; mais une fois nommés, ils relèvent du chef de diocèse, nommé par le supérieur de l'ordre après approbation du ministère de l'Intérieur et des cultes. Il s'agit donc d'une réorganisation en profondeur puisque, jusqu'alors, les ordres bouddhiques étaient organisés sur le plan horizontal, sans relations verticales contraignantes. Un « Institut indigène d'étude du bouddhisme du petit véhicule » est créé en 1930 à Phnom Penh ; des « écoles d'application des bonzes » apparaissent en 1933 dont le but est de « mettre à disposition du clergé des méthodes pratiques de pédagogie susceptibles de permettre la rénovation de l'enseignement ». En effet, le soin de la formation des enfants est laissé aux pagodes.

Cependant cette réorganisation n'empêche pas la communauté des moines de conserver les traditions et de les préserver des influences occidentales, notamment en refusant de transformer les caractères khmers pour adopter

l'alphabet latin (comme l'avaient fait les Vietnamiens)<sup>27</sup>. Elle maintient un contact étroit avec les villageois ; ces contacts vont accélérer une prise de conscience dans le milieu des religieux, qui sera à partir des années 1950 à la pointe du combat pour l'indépendance du pays.

### 3. La fin du pouvoir colonial

À partir des années 1930, un courant nationaliste émerge ; les principaux foyers sont le lycée Sisowath où étudient de jeunes bourgeois, l'institut bouddhique nouvellement fondé où résident les dirigeants du *sangha*, ainsi que quelques périodiques en langue khmère, dont celui de Son Ngoc Thanh, un jeune magistrat originaire de Cochinchine, *Nagara Vatta*. Tous critiquent l'immobilisme imposé par la France, l'absence de moyens alloués à l'enseignement, les faibles traitements des fonctionnaires cambodgiens, la rapacité des usuriers chinois et les ambitions territoriales vietnamiennes. Le Japon qui a défait militairement la Russie fait figure de modèle pour les jeunes nationalistes. Le 19 juin 1940, le Japon lance un ultimatum à la France et ses troupes occupent le Tonkin ; en juillet, les premiers contingents japonais arrivent au Cambodge. Ce sont les autorités japonaises qui imposent à la France en 1941, à la suite d'une attaque siamoise, la cession des provinces cambodgiennes de Battambang et de Siem Reap (le Siam prend alors le nom de Thaïlande, qui traduit son désir de regrouper sous son autorité toutes les ethnies thaïes des Etats voisins). Le 9 mars 1945, l'armée japonaise attaque les casernes françaises et occupe l'ensemble de l'Indochine. Le lendemain, elle incite le roi Sihanouk à proclamer l'indépendance du Cambodge et institue Son Ngoc Thanh comme premier ministre. À partir du 22 mars, tous les ressortissants français sont internés dans des camps. Sihanouk abolit la romanisation de l'alphabet décidée en 1943, impose le khmer plutôt que le français dans les documents officiels et revient au calendrier lunaire bouddhiste.

Il est cependant confirmé dans sa fonction de roi en septembre 1945, lorsque le général Leclerc reconquiert le Cambodge au profit de la France. En décembre 1946, la France oblige la Thaïlande à rétrocéder une nouvelle fois les provinces annexées en 1941. Sur le plan politique, la France refuse d'accorder l'indépendance ; un *modus vivendi* signé au début de l'année 1946 ouvre l'accès pour le Cambodge à la Fédération indochinoise et à l'Union française ; l'accord permet l'adoption d'une constitution et le droit de former des partis politiques ; mais la France se réserve les domaines des finances, de la défense

---

<sup>27</sup> François Martini, « La langue cambodgienne », *France-Asie*, n° 114-115, 1955, p. 427-435.

et de la diplomatie. Un régime parlementaire est institué par une constitution en 1947, mais en 1952, Sihanouk lance la « croisade royale pour l'indépendance » qui le conduit en France, au Canada, aux États-Unis, au Japon, puis à Bangkok. Finalement, la France accorde l'indépendance le 9 novembre 1953.

Le bilan du protectorat est contrasté : pendant près d'une centaine d'années, la France a assuré la paix au Cambodge, ce que le pays n'avait pas connu depuis plusieurs siècles ; bien plus, la France a permis au Cambodge d'exister, car sans son intervention le pays serait aujourd'hui partagé entre la Thaïlande et le Viet Nam. Enfin, il faut inscrire à l'actif de la France l'œuvre culturelle, notamment la redécouverte des temples d'Angkor qui a contribué fortement à la renaissance de la fierté khmère.

Cependant, les révolutionnaires cambodgiens, mais aussi le prince Sihanouk, reprochent à la France d'avoir maintenu un système politique décadent et de ne pas avoir fait évoluer le pays vers le monde moderne. De plus, la France a largement favorisé le Viet Nam, plus riche en matières premières et en main-d'œuvre. Les autorités françaises ont dirigé le Cambodge par l'intermédiaire de fonctionnaires vietnamiens. Elles ont permis l'installation de nombreux colons vietnamiens dans les zones peu peuplées du pays. Au Cambodge, Vietnamiens et Chinois avaient un statut privilégié, les Vietnamiens étant considérés comme « sujets français ». La France a peu développé l'économie du Cambodge, sinon à partir de 1920 par les plantations d'hévéas ; et encore, la majorité du personnel était-elle importée du Viet Nam voisin.

### III. L'INDEPENDANCE ET LE SANGKUM EMBELLIS

Dans la nuit du 9 au 10 mars 1945, les Japonais présentent au gouverneur général de l'Indochine un ultimatum exigeant que les troupes françaises d'Indochine soient placées sous le commandement japonais ; à la suite du refus de ce dernier, les Français sont désarmés et internés. Les 13 mars, le roi déclare assumer les fonctions du résident supérieur (*Krâm* n° 1) ; rompant les engagements internationaux de 1863, il proclame l'indépendance du Cambodge : « les traités et conventions portant établissement et organisation du protectorat français au Cambodge sont tous et entièrement abolis à la date de la signature de la présente déclaration ». Le *Krâm* n° 9 du 17 mars 1945 élimine toute référence au résident supérieur ; ainsi tous les pouvoirs se trouvent-ils juridiquement concentrés entre les mains du roi. Une assemblée consultative est formée et une série de mesures réglementaires réorganisent l'administration centrale et la répartition des ministères.

### 1. La constitution de 1947

Après le retour des troupes françaises, et comme elles l'avaient fait au Laos et au Viet Nam, les autorités coloniales suggèrent l'adoption d'une constitution moderne ; cette initiative suscite l'adhésion sans réserves du roi Norodom Sihanouk. Rédigé rapidement par une commission d'études franco-khmère, le projet empruntait aux constitutions les plus diverses et tenait compte des réalités cambodgiennes, notamment l'absence de maturité politique de la grande majorité du peuple khmer. C'est ainsi que le projet rejette provisoirement le suffrage universel direct au profit d'une élection à plusieurs degrés ; de même le pouvoir législatif de l'assemblée est limité et le statut du gouvernement renforcé. Le passage du projet entre les mains du roi entraîna quelques modifications : l'adoption du suffrage universel direct pour l'élection de l'Assemblée nationale ; l'abandon de l'idée d'instituer une monarchie héréditaire (« la désignation du souverain reste réglée par la coutume »). De plus, le roi décida de ne pas promulguer la constitution sans la consultation d'une Assemblée nationale provisoire.

Les élections allaient permettre aux nouveaux partis politiques de s'affronter : le parti démocrate était dirigé par le prince Sisowath Youtevong (1912-1947) ; ce dernier avait fait ses études en France et souhaitait implanter au Cambodge le type de démocratie qu'il y avait admirée ; le programme de son parti appelait à des négociations pour l'indépendance. Il trouvait ses soutiens dans les autorités du *sangha*, les jeunes fonctionnaires et les intellectuels. Le parti libéral était dirigé par le prince Norodom Norindeth ; ce dernier était un conservateur, grand propriétaire foncier ; il souhaitait maintenir une relation de dépendance avec la France. Il était soutenu par la cour royale, les grands propriétaires terriens, les minorités Cham et chinoise. Un troisième parti, celui des démocrates progressistes, dirigé par le prince Norodom Montana devait rapidement disparaître de la scène politique.

Aux élections du 1<sup>er</sup> septembre 1946, 50 sièges sur les 67 que comportait l'Assemblée revinrent aux démocrates (dirigés par le prince Yutevong) contre 14 aux libéraux (dirigés par le prince Norindeth), et cela malgré le subterfuge imaginé par Sihanouk consistant à susciter la création de nombreux partis politiques, tous aussi artificiels les uns que les autres, pour diviser l'opposition. Sous l'influence des démocrates, l'assemblée consultative se transforma en Assemblée constituante. Cette dernière ignore le projet présenté et rédige un texte très inspiré de la constitution française de 1946. On retrouve donc dans la constitution de 1947 des éléments directement empruntés au « Parlementarisme à la française » : la définition de la loi,

expression de la volonté nationale ; l'idée de représentation nationale et l'interdiction d'un mandat impératif ; le bicaméralisme inégalitaire ; le bicéphalisme de l'exécutif... Le régime parlementaire mis en place traduit la prédominance du législatif.

**constitution du 6 mai 1947**

La constitution de 1947 inaugure une tradition au Cambodge : celle de la transposition pure et simple d'institutions étrangères reflétant les influences subies par le pays au moment où elles sont adoptées ; sans être totalement formelles ou factices, les constitutions qui vont se succéder au Cambodge ne retiendront du modèle imité que les apparences. Celles du Parlementarisme figurent dans la constitution de 1947, directement dérivée du texte français de 1946 : définition de la loi comme expression de la souveraineté nationale ; idée de la représentation nationale ; bicaméralisme ; séparation des pouvoirs ; dissolution et question de confiance. La transposition va jusqu'à la création d'un Conseil supérieur de la magistrature... Autant d'institutions et de procédures inadaptées aux données politiques et sociales du Cambodge de l'époque, ce qui explique la crise politique des années suivantes.

D'autant que l'institution monarchique fait problème : elle peut être vue soit comme une sorte de placage, soit comme le véritable cœur du système. En effet, les pouvoirs du roi sont nombreux, importants, susceptibles d'extension. Or rien n'est prévu pour résoudre d'éventuels conflits entre le pouvoir monarchique et celui du gouvernement. La constitution ne comporte en effet, sur ce point, que des mécanismes inadaptés destinés à résorber les désaccords entre l'Assemblée et l'exécutif gouvernemental.

La constitution sera révisée le 14 janvier 1956, le roi ayant abdicé en faveur de son père le 2 mars 1955 pour instaurer le régime du *Sangkum reastr niyum* ; neuf autres modifications, plus limitées, suivront : les 8 mars 1957, 7 janvier 1958, 30 avril 1958, 13 février 1959, 21 avril 1959, 28 juillet 1959, 5 avril 1960, 14 juin 1960 et 13 janvier 1964.

Rédigée par un clan de jeunes Cambodgiens instruits des idées libérales, issus de la bourgeoisie commerçante, cette transposition des institutions françaises de l'époque – institutions elles-mêmes critiquables - s'est traduite par une constitution inadaptée aux données politiques et sociales du Cambodge : d'une part, le jeu politique se faisait selon des règles entièrement étrangères à la tradition cambodgienne ; d'autre part, et surtout, il n'existait au Cambodge aucun de ces grands blocs socio-politiques qui se partageaient le pouvoir dans les Assemblées françaises. Les partis politiques disposaient d'une base sociale étroite, voire même inexistante. Aussi, la vie parlementaire se résuma-t-elle vite à une succession d'affrontements entre individus pour le

pouvoir. Cette inadaptation a sans doute été une des causes de la crise politique des années suivantes et de l'échec du système constitutionnel imaginé. Une autre cause fut incontestablement l'opposition de ceux qui occupaient le pouvoir économique dans le royaume : les Français, les membres de la famille royale, les Chinois et les sino-cambodgiens, tous hostiles à l'indépendance.

De plus, l'ambiguïté de la situation faite au monarque était génératrice de conflit dans la vie politique du pays. En effet, alors que la tradition khmère consacre le principe de la souveraineté monarchique, la constitution de 1947 est fondée sur la notion de souveraineté nationale. Le roi ayant exigé, et obtenu, que la constitution apparaisse comme octroyée par lui (« Nous, Norodom Sihanouk Varman, roi du Cambodge, État indépendant et souverain, octroyons à notre peuple la constitution dont le texte suit... »), la question du détenteur de la souveraineté restait posée. Alors que les dirigeants démocrates ne cachaient pas leurs sympathies républicaines et considéraient que le roi devait être un simple souverain constitutionnel, plusieurs dispositions du texte constitutionnel allaient dans le sens inverse : la multiplicité des articles attribuant au roi des pouvoirs relevant de la souveraineté (il est le chef « suprême » de l'État ; il est le commandant « suprême » des forces armées) ; l'article 21 qui édicte que tous les pouvoirs émanent du roi... Ce conflit entre la théorie démocratique occidentale et la tradition monarchique de la souveraineté royale devait nécessairement mener à la crise de 1949–1955.

Dès 1947, l'instabilité ministérielle prévaut ; le parti démocrate est majoritaire en sièges mais les gouvernements successifs se heurtent à l'opposition du roi qui veut affirmer sa prééminence ; ce dernier s'appuie sur les cadres administratifs et sociaux traditionnels, hostiles au régime parlementaire. L'instabilité a également pour cause l'absence d'unité du parti démocrate au sein duquel s'affrontent des clans, des factions rivales dont les objectifs politiques sont extrêmement divers ; s'y ajoutent des rivalités de personnes, des ambitions individuelles. C'est pourquoi, certaines dissensions éclatent au grand jour et provoquent des dissidences. Enfin, dernière cause : l'absence d'appui populaire aux partis politiques. L'activité politique se concentre à Phnom Penh, au sein des Assemblées ; elle se limite à des confrontations entre quelques dirigeants qui commandent à une masse de députés politiquement incompétents, sans contact avec le peuple.

Le roi reprend l'initiative en faveur de l'indépendance : le traité du 8 novembre 1949 met fin à la situation ambiguë créée par le *modus vivendi* de 1946 et reconnaît le principe de l'indépendance du Cambodge. Mais cette

indépendance reste formelle et le roi va progressivement arracher, étape par étape, les transferts de compétences nécessaires à la réalisation effective de celle-ci. En février-mars 1953, il voyage en France, puis aux États-Unis et au Canada ; à son retour, il s'exile volontairement en Thaïlande et procède à une mobilisation non-violente de la population civile ; enfin, entre juillet et août 1953, il obtient le transfert de compétences judiciaires, militaires et de police, ainsi que la souveraineté diplomatique totale. La principale conséquence politique de ces événements est le poids déterminant que prend dans la vie politique celui qui a su obtenir l'indépendance nationale. Le roi, qui allait devenir le prince Norodom Sihanouk, devenu un héros national et toujours aurolé du prestige de la monarchie, pouvait entreprendre les réformes qu'il estimait utiles à son pays ; il bénéficiait d'un soutien populaire total et aucune personnalité, aucune force politique ne pouvait s'opposer à lui ou prétendre prendre sa relève. Cette importance écrasante de la personnalité du prince masquait le vide de la vie politique cambodgienne.

En janvier 1953, le roi profite de l'intransigeance des démocrates qui refusent d'approuver le budget pour déclarer la nation en danger, dissoudre l'Assemblée nationale, décréter la loi martiale et ordonner l'arrestation de plusieurs parlementaires démocrates.

## **2. La réforme de la constitution**

Le 19 février 1955, le roi expose son projet de réforme aux membres du gouvernement. Il le présente comme une réponse à la volonté populaire manifestée dans les nombreuses pétitions qui lui sont adressées ; ces dernières dénoncent la division et la multiplication des partis politiques qui compromettent l'unité de la nation ; elles relèvent les dépenses exagérées engagées lors des élections qui favorisent la corruption des candidats ; elles constatent que les députés ne considèrent que les intérêts de leur parti et méprisent leurs électeurs ; elles dénoncent enfin l'instabilité ministérielle. En réponse, le projet royal énumère une série de remèdes : les candidats ne se présenteront plus sous l'étiquette d'un parti mais à titre individuel ; dans chaque circonscription, le député sera en même temps l'administrateur d'une assemblée locale, établissant ainsi un lien entre les élus et les électeurs ; les élus seront responsables devant les électeurs ; la stabilité ministérielle sera assurée par l'abandon de la notion de solidarité du cabinet (les ministres seront individuellement responsables) ; enfin et surtout, l'influence du roi sera augmentée : il choisit et nomme les ministres ; il contrôle la loi et interprète la constitution ; il peut dissoudre l'Assemblée. C'est donc un projet très audacieux qui est présenté.

La révision de la constitution a lieu en 1956 en plusieurs étapes ; comparée à l'audace du projet royal, elle est sensiblement limitée.

En ce qui concerne le Parlement, la possibilité d'une révocation des députés par leurs électeurs est désormais inscrite ; c'est une manifestation de la volonté de développer la participation directe du peuple. De même l'attribution du droit de vote aux femmes. Du point de vue des compétences, le conseil du royaume se voit accorder un rôle législatif plus important ; les deux chambres participent avec l'exécutif à l'assainissement de l'administration ; du point de vue des rapports organiques, la responsabilité des ministres peut être mise en cause à titre individuel devant les deux chambres.

Ce qui explique le caractère limité de la réforme de 1956 est le nouveau contexte qui découle de deux événements : l'abdication du roi Norodom Sihanouk en mars 1955 au profit de son père Norodom Suramarit ; la création en avril 1955 de la communauté socialiste populaire (*Sangkum Reastr Niyum*) qui doit transcender les partis politiques traditionnels. En effet, le projet royal présenté en 1955 répondait aux souhaits du roi d'augmenter ses pouvoirs et de se libérer des entraves que le texte de 1947 opposait à son action. Dès lors qu'il avait abandonné la couronne sans pour autant s'écarter de la vie politique le prince ne ressentait plus aussi vivement la nécessité d'élargir les compétences royales. Par ailleurs, la création du *Sangkum* et le succès électoral remporté par ce dernier rendaient inutiles les réformes dont la plupart étaient destinées à paralyser les entreprises des partis politiques classiques ; le prince pouvait s'accommoder d'un système représentatif dans la mesure où les partis politiques avaient été éliminés (la plupart de leurs membres ayant rejoint le *Sangkum*) et où son groupement national dominait. Le lieu de l'action qui oppose les partis se déplaçant au cœur du parti unique, le modèle traditionnel de dirigeants s'affrontant pour des raisons individuelles pouvait continuer à fonctionner librement...

La constitution de 1947, ainsi amendée en 1956, fit l'objet de nouvelles révisions limitées jusqu'en 1964, en fonction des circonstances. Loin d'être un cadre fixe, immuable, la constitution cambodgienne se révélait déjà comme une trame générale susceptible d'être modifiée, adaptée aux exigences de la réalité. Les procédures de révision, souples et rapides, permettaient à la constitution de ne jamais constituer un frein susceptible de conduire à une impasse, mais au contraire de coller de près aux évolutions de la société, de tirer la leçon des échecs et d'expérimenter des transformations : « Elle est le

reflet d'une politique très souple, très pragmatique mais empreinte de continuité et de stabilité dans ses orientations de base »<sup>28</sup>.

### 3. Le *Sangkum*

Les bases doctrinales du *Sangkum* peuvent être ramenées à trois : l'ouverture sociale, l'union nationale, la démocratie directe. L'ouverture sociale répond à l'idéal socialiste d'attention aux plus démunis. L'union nationale postule qu'aucune tendance, aucune faction ne peut être exclue de la communauté nationale et du dialogue politique. Enfin, la démocratie directe constitue l'une des techniques de mise en œuvre de la nouvelle doctrine ; l'expérience se développa avec succès sur le plan de la décision politique avec le Congrès national ; elle se montra moins efficace à l'égard des dérives administratives de l'autorité : la responsabilité des fonctionnaires devant le peuple, prévue par la constitution, fut finalement abrogée en 1964.

Mais l'instauration du *Sangkum* manifeste surtout l'influence déterminante du prince Sihanouk. Le pouvoir du prince était sans limite. Malgré les apparences qui pouvaient donner à penser que le régime avait un caractère démocratique (Sihanouk ne manquait pas de souligner que son mouvement n'était pas un parti unique, mais un rassemblement national au sein duquel toutes les tendances pouvaient s'affirmer), les membres du mouvement ne pouvaient se permettre d'exprimer un avis différent de celui de Sihanouk. Concernant le gouvernement et le Parlement, il en était de même. Certes, Sihanouk faisait remarquer qu'il ne présidait par le conseil des ministres, qu'il n'était pas chef de gouvernement et qu'il n'exerçait donc pas d'influence directe sur la conduite des affaires politiques. Mais le gouvernement ne pouvait en aucun cas suivre une ligne différente de celle qui était tracée par le chef de l'État. Le rôle du Parlement, dans ces conditions, était théorique. D'ailleurs, tous les députés à l'Assemblée nationale avaient été élus comme candidats du *Sangkum*, proposés aux suffrages des électeurs par Sihanouk lui-même. Les députés étaient donc parfaitement soumis aux volontés du prince et n'exprimaient aucune velléité de les contrecarrer. Reste le Congrès national qui, d'après Sihanouk, était la plus parfaite expression de la « démocratie cambodgienne ». Ce Congrès se réunissait à Phnom Penh deux fois par an et donnait au peuple l'occasion de contrôler les activités du gouvernement et de faire connaître son opinion. Mais dans la pratique, les sessions du Congrès se déroulaient selon un ordre du jour établi par Sihanouk lui-même. Il assurait la présidence du Congrès et monopolisait le micro pendant la plus grande partie

---

<sup>28</sup> Claude-Gilles Gour, *Institutions constitutionnelles et politiques du Cambodge*, Paris, Dalloz, 1965, p. 85.

des débats. En outre, l'assistance était composée essentiellement de fonctionnaires en service commandé et de délégations provinciales dont la présence était obligatoire<sup>29</sup>.

Le gouvernement, le Parlement, le Congrès national ainsi que l'opinion publique ne comptaient guère, tout étant décidé en dernier ressort par un organisme qui n'est même pas mentionné dans la constitution du royaume : le cabinet du chef de l'État, sorte de gouvernement parallèle qui permettait à Sihanouk de diriger seul les affaires du pays. Installé dans la résidence du prince, le « cabéat » comme il était d'usage de le désigner, centralisait tous les dossiers émanant du gouvernement et de l'administration<sup>30</sup>. Toutes les questions d'ordre politique, économique ou culturel étaient soumises pour décision à Sihanouk ; aucune affaire ne pouvait être réglée par le gouvernement ou l'administration sans avoir été tranchée au préalable par Sihanouk.

A l'égard de l'opposition, le système de gouvernement de Sihanouk consistait dans un singulier dosage de démagogie, d'absolutisme et de répression, le tout complété par un sens remarquable de la mise en scène dans ses contacts avec le peuple<sup>31</sup>. Durant cette époque, des réalisations économiques et sociales importantes sont mises en œuvre : mise en valeur de nouvelles terres, mécanisation de l'agriculture, aménagement de réseaux d'irrigation, construction d'infrastructures (port de Sihanoukville, route entre Sihanoukville et Phnom Penh...). Une des grandes ambitions de cette politique « socialiste » est de libérer la paysannerie de la tutelle chinoise. La société cambodgienne est en effet majoritairement rurale. La plupart des paysans sont des petits propriétaires qui exploitent directement leurs terres dans un cadre familial. Cette situation relativement égalitaire de la société paysanne s'explique par deux phénomènes. D'une part, l'ancien droit cambodgien d'après lequel la terre est propriété du roi qui en accorde l'usufruit à qui l'exploite ; les droits de propriété du paysan s'arrêtent avec l'abandon de l'exploitation pendant trois ans. D'autre part, pendant longtemps, le faible peuplement ; il est facile aux jeunes ménages de défricher des terres libres quand ils en ont besoin.

Cette paysannerie est vulnérable parce que non structurée. La seule cellule paysanne est la famille. Le Cambodge ne pratique pas une organisation

---

<sup>29</sup> Pour une présentation différente, systématiquement favorable à Sihanouk et au *Sangkum*, cf. Norodom Ranariddh, *Droit public cambodgien*, Perpignan, presses universitaires de Perpignan, 1998, p. 121 sq.

<sup>30</sup> Bernard Hamel, *Sihanouk et le drame cambodgien*, Paris, L'harmattan, 1993, p. 24.

<sup>31</sup> Bernard Hamel, *op. cit.* p. 29.

communautaire comparable à celle des villages vietnamiens ; il ne connaît pas de vraies structures villageoises. Conséquence : la paysannerie est largement dans la dépendance du boutiquier chinois, ce dernier vendant aux paysans à crédit ; il se rembourse à la récolte dont il assure l'achat et l'évacuation (mais le taux de remboursement est généralement usuraire). L'esclavage pour dettes est d'ailleurs une vieille institution cambodgienne, le débiteur devant travailler au service de son créancier pour payer les intérêts que la coutume limite d'ailleurs au montant du capital primitif. Le paysan est également entre les mains des fonctionnaires d'autorité (gouverneur de province, chef de district) recrutés dans les milieux urbains et qui pratiquent également l'usure. De plus, le bouddhisme en préconisant le détachement, le renoncement, ne favorise pas une attitude compétitive ou combative ; ceci explique également le rôle économique du commerçant chinois.

Sihanouk s'adresse à cette population paysanne pour l'inciter à se dresser contre la corruption des fonctionnaires et des mandarins et les profits des commerçants chinois. En 1956, est créé l'Office royal de coopération (OROC). Il s'agit d'un office de crédit qui avance de l'argent aux coopératives de production et qui gère des coopératives de consommation. Mais ces sociétés nationales ne purent jamais se substituer aux entreprises privées qui avaient fait faillite à cause d'une politique fluctuante. Au lieu de stimuler la production, l'intervention de l'État découragea les investissements et favorisa la corruption ; le groupe qui constituait l'entourage du prince Sihanouk en profita largement.

L'autre principale réussite du régime, célébrée par Sihanouk en plusieurs occasions, fut le développement de l'enseignement, notamment secondaire et supérieur. Entre 1955 et 1968, le nombre des écoliers dans des établissements d'enseignement primaire passa de 300 000 à près d'un million ; le nombre de collégiens et lycéens bondit de 5 000 à plus d'un million ; enfin près de 11 000 étudiants fréquentaient les trente facultés créées en 1968. Mais ce succès fut aussi la cause de la chute de Sihanouk, dans la mesure où la plupart des étudiants diplômés ne trouvaient pas d'emploi au Cambodge. Il fut alors facile à l'opposition de les mobiliser.

#### **4. La montée des oppositions**

Conséquence du développement économique rapide, l'écart entre le niveau de vie des populations des villes et celle des campagnes se creuse ; les inégalités sociales s'accroissent ; la corruption et le népotisme minent toutes les réformes entreprises pour plus de justice. Or, des germes de révolution ont été semés pendant la dernière décennie du protectorat. En 1930, Hô Chi Minh

fonde le parti communiste indochinois pour libérer les trois pays de l'Indochine de la tutelle coloniale française. Après la seconde guerre mondiale, les hostilités éclatent entre l'armée française et l'armée vietminh créée par Hô Chi Minh. Dès 1946, le parti communiste indochinois se scinde en trois branches : le *Lao Dong* ou « parti des travailleurs » au Viet Nam, le *Neo Lao Hakasat* au Laos et le *Pracheachon* au Cambodge. A partir de 1950, un « parti révolutionnaire du peuple cambodgien » (PRPC), que l'on appellera les *khmers vietminh*, dirigé par Son Ngoc Minh (pseudonyme d'un ancien moine, Achar Mean), composé essentiellement de Vietnamiens résidant au Cambodge, présente des candidats aux élections ; après plusieurs échecs, il entre dans la clandestinité en 1958 et entame une guérilla. Parallèlement à cette organisation qui se situe dans la mouvance du Viet Nam<sup>32</sup>, de nombreux Cambodgiens envoyés étudier à Paris reviennent avec des idées marxistes et les diffusent auprès de la jeunesse ; mais ils ne sont pas unanimes sur la politique à tenir à l'égard de Sihanouk : certains dissimulent leur allégeance sous une étiquette progressiste et occupent des postes ministériels dans le gouvernement (Khieu Samphan<sup>33</sup>, Hou Youn<sup>34</sup>) ; d'autres (Pol Pot<sup>35</sup>, Ieng Sary<sup>36</sup>) préconisent la lutte ouverte contre le « régime féodal » et prennent le

---

<sup>32</sup> Après la signature des accords de Genève en juillet 1954, ces *khmers vietminh* ou *Khmers issarak* partirent pour le nord Viet Nam. Lors de la chute de Sihanouk, une partie d'entre eux retourna au Cambodge mais entra en conflit avec les khmers rouges qui les considéraient comme des agents du Viet Nam. Un grand nombre d'entre eux furent liquidés par les khmers rouges à partir de 1976.

<sup>33</sup> Chef de l'État pendant le régime de Pol Pot à partir de 1976. Il a adhéré au Parti communiste français entre 1954 et 1959. Il fut le théoricien d'un développement aut centré fondé sur l'agriculture et de l'évacuation des villes. Sa thèse de doctorat en sciences économiques (Paris, 1959) sur « L'économie du Cambodge et ses problèmes d'industrialisation » développe une analyse tiers-mondiste. Il en reprend les idées essentielles dans un dossier publié sous son nom en 1976 : Khieu Samphan, « Underdevelopment in Cambodia », *Indochina Chronicle*, septembre-novembre 1976.

<sup>34</sup> Auteur d'une thèse de doctorat en sciences économiques (Paris, 1955) sur « La paysannerie du Cambodge et ses projets de modernisation », il prône la collectivisation de l'agriculture pour mettre fin à la rente foncière et aux intérêts usuraires qui ruinent les paysans.

<sup>35</sup> De son vrai nom Saloth Sar. Né en 1928 dans une famille de paysans aisés, il grandit à Phnom Penh où sa tante et sa sœur font partie du ballet royal. Il obtient une bourse pour étudier en France en 1949 ; mais ne s'étant pas présenté aux examens, il rentre au Cambodge sans diplôme en 1952. Durant son séjour à Paris, il a adhéré au parti communiste et tout naturellement il rejoint à son retour le parti communiste indochinois au sein duquel il fait la connaissance de celui qui sera son mentor : Tou Samouth. A la mort de ce dernier en 1962, il devient secrétaire du comité central du parti communiste du Kampuchea lors d'un « Congrès national » tenu dans un appartement à Phnom Penh. Les biographies les plus complètes sont celles de David Chandler, *Brother number one*, Boulder, Westview press, 1992 et Philip Short, *Pol Pot, anatomie d'un cauchemar*, Paris, Denoël, 2007.

<sup>36</sup> De son vrai nom Kim Trang. Étudiant à l'Institut d'études politiques de Paris, il adhère au parti communiste français en 1951 et participe à la conférence du mouvement de la paix à Helsinki en

maquis en 1963. En 1967, une jacquerie de paysans éclate à Samlout, dans la province de Battambang. Sihanouk accuse ses ministres de gauche d'en être les instigateurs. Ces derniers prennent à leur tour le maquis. En 1968, des combats éclatent dans les montagnes du nord-est : c'est le début du combat armé des khmers rouges pour le pouvoir<sup>37</sup>.

Bien avant la distinction énoncée en 1975 entre « peuple ancien » et « peuple nouveau », la société cambodgienne était donc profondément divisée, non seulement entre villes et campagnes, mais aussi entre habitants du « Cambodge utile », sur le pourtour du grand lac, et les populations et groupes ethniques vivant en quasi autarcie dans les zones périphériques, souvent montagneuses. C'est d'ailleurs de ces zones que venaient les actions de banditisme qui ont longtemps été endémiques dans le Cambodge rural. L'inventaire du régime établi par l'opposition conduisait généralement à des critiques. Ces dernières se concentraient sur la personnalité de Sihanouk : souvent fantasque et mégalomane. Il est de fait que, même lorsqu'il publie un ouvrage pour décrire les personnalités qu'il a rencontrées durant son règne (De Gaulle, Nasser, Nehru, Chou En-lai...), il ne peut s'empêcher de s'encenser lui-même ; nul doute que les cinq qualités qu'il attribue à ces personnalités sont d'abord destinées à lui-même : le charisme, la loyauté, l'idéalisme, l'amour du peuple, la volonté de préserver l'identité de la nation<sup>38</sup>. Sur le plan intérieur, Sihanouk avait l'art de jouer de ses opposants les uns contre les autres ; une campagne lancée contre la « droite » était généralement suivie par d'autres attaques contre la « gauche ». Se situant lui-même au milieu de l'éventail politique cambodgien - entre les « khmers rouges » d'un côté et les conservateurs « khmers bleus » de l'autre – le « blanc » Sihanouk refusait toute alliance formelle avec aucun groupe, se situait comme neutre et concentrait ainsi le pouvoir<sup>39</sup>.

Sihanouk a dit de lui qu'il était « un bon khmer ». Le problème est que Sihanouk a toujours cru qu'il possédait seul la capacité de savoir ce qui était bon pour son pays. À mesure que sa maturité politique se développait dans les années 1950, augmentait également sa tendance à ne pas tenir compte des

---

1955. De retour au Cambodge en 1957, il est professeur d'histoire au lycée Sisowath à Phnom Penh. Ministre des Affaires étrangères du Kampuchea démocratique (1975-1979), il est responsable du camp d'internement et de rééducation de Boeung Trabek.

<sup>37</sup> Pour replacer ces événements dans le contexte régional, cf. Philippe Richer, *L'Asie du sud-est, indépendances et communismes*, Paris, Imprimerie nationale, 1981, p. 357 sq.

<sup>38</sup> Norodom Sihanouk, *Sihanouk reminisces. World leaders I have known*, Bangkok, Duang Kamol, 1990, p. 12.

<sup>39</sup> Pour une biographie complète, mais aussi critique, cf. Milton Osborne, *Sihanouk, prince of light, prince of darkness*, Chiang Mai, Silkwoom Books, 1994.

avis de ses conseillers. Il acceptait de plus en plus difficilement des opinions différentes des siennes. Sihanouk n'était pas le Cambodge, mais il était convaincu qu'il le personnifiait. Bien plus : il développa une tendance à ignorer la réalité lorsque que celle-ci ne coïncidait pas avec ses idées. Cela le conduisit quelquefois à refuser les évidences, comme lorsqu'il comparait le Cambodge à un « oasis de paix » entre 1965 et 1970 : était-ce un exercice de propagande, ou Sihanouk croyait-il véritablement ce qu'il disait ?

De cela découle son inaptitude à organiser un système de gouvernement autorisant la délégation du pouvoir. De toute façon, ses ministres et conseillers étaient tellement apeurés à l'idée de lui déplaire qu'ils n'osaient jamais exprimer la moindre critique. Aussi, un nombre de plus en plus important de politiciens de gauche, à partir de 1966, choisirent-ils de partir dans la clandestinité plutôt que de travailler au sein du système. En fait, Sihanouk était incapable d'établir une forme de gouvernement qui ne fût pas dépendante de ses propres volontés.

#### IV. LE CAMBODGE, OTAGE DES GUERRES D'ASIE DU SUD-EST

La chute de Norodom Sihanouk fut le résultat de sa politique de neutralité, c'est-à-dire en réalité d'un jeu de bascule entre les grandes puissances. Il accepta par exemple l'aide militaire et économique des États-Unis en 1955, mais souscrivit la même année à la charte de Bandoung et confirma sa neutralité lors de son admission aux Nations unies. Or cette neutralité s'infléchit en 1956 lors de la réception triomphale du premier ministre Chou En-lai à Phnom Penh. Cette visite officielle provoque la réaction des États-Unis et de leurs alliés dans la région : la Thaïlande et la république du Sud-Viet Nam. Les relations diplomatiques sont suspendues avec la Thaïlande en 1961 et Bangkok finance, avec l'aide de la CIA, le mouvement des *Khmers Serei* (khmers libres) dirigé par le dissident Son Ngoc Thanh ; le Sud-Viet Nam interdit le passage du Mékong aux navires remontant vers Phnom Penh, puis rompt les relations diplomatiques en 1963, alors qu'une représentation de la république démocratique du Viet Nam s'installe à Phnom Penh. La politique de neutralité se transforme alors en une franche collaboration avec la république démocratique du Viet Nam<sup>40</sup> ; d'ailleurs, le 3 mai 1965, les relations diplomatiques sont rompues avec des

---

<sup>40</sup> Lors de la conférence des peuples indochinois tenue en février 1965 à Phnom Penh, Sihanouk déclare : « le Cambodge est neutre, mais nous ne pouvons être neutres entre l'agresseur américain et l'agressé vietnamien, lequel a été frustré par l'intervention militaire américaine de son droit à la réunification nationale reconnue par la conférence de Genève de juillet 1954. Nous ne pouvons être neutres entre la justice et l'injustice ». Norodom Sihanouk, *Souvenirs doux et amers*, Paris, Hachette, 1981, p. 344.

États-Unis ; les maquis du Front national de libération du Sud-Viet Nam sont fournis en armes et munitions à partir du port de Sihanoukville.

De tels choix apparemment contradictoires s'expliquent par la situation du Cambodge au moment de la guerre d'Indochine : une alliance avec le Nord-Viet Nam était sans doute impossible à éviter ; si Sihanouk avait voulu interdire aux forces communistes vietnamiennes d'entrer au Cambodge, ces dernières l'auraient fait de toute façon et auraient décimé les troupes cambodgiennes (c'est d'ailleurs ce qu'elles firent en 1970-1971, quand le gouvernement de Lon Nol voulut les repousser hors du pays). Si le prince s'était allié avec le Sud-Viet Nam, la guerre se serait étendue au Cambodge (comme ce fut le cas en 1970 lorsque des milliers de Cambodgiens périrent sous les bombes). Par ailleurs, l'alliance avec la Thaïlande n'aurait pas protégé le pays contre le Nord-Viet Nam. La politique d'amitié à l'égard de la Chine était une tentative de trouver un contrepoids à la Thaïlande et au Sud-Viet Nam, ainsi qu'un pouvoir capable de réfréner les incursions nord-vietnamiennes au Cambodge. Les efforts de Sihanouk pour préserver la neutralité du Cambodge et éviter l'extension de la guerre du Viet Nam sur son territoire étaient sans doute irréalistes, et son espoir de voir ses démonstrations d'amitié à l'égard de la Chine infléchir la politique de cette dernière paraît aujourd'hui bien naïf. Mais quel autre choix avait-il ? Dès la fin des années 1950, les États-Unis avaient démontré qu'ils favoriseraient la Thaïlande et le Sud-Viet Nam, couvrant ainsi la politique inamicale à l'égard du Cambodge de ces deux régimes. Sihanouk pouvait sincèrement penser que son pays était environné de puissances hostiles...

Or les élections de 1966 envoient à l'Assemblée nationale une majorité conservatrice. En effet, les critiques adressées au caractère dictatorial de son régime irritant le prince, ce dernier décide de ne pas intervenir dans les élections pour le renouvellement de l'Assemblée nationale. Il annonce donc que, contrairement à la pratique antérieure, il ne choisirait pas les candidats du *Sangkum*. Les résultats de la consultation électorale du 11 septembre 1966 ne sont nullement conformes à ses vœux. La nouvelle chambre de tendance conservatrice ne lui convient pas ; la formation du gouvernement pas davantage, puisque le cabinet formé et présidé par le général Lon Nol compte des personnalités qui sont hostiles à sa politique et pour lesquelles Sihanouk n'a aucune sympathie. Aussi, dès le 25 octobre, il annonce dans un message à la nation la formation d'un « contre-gouvernement » destiné à être une « opposition officielle et sérieuse »... Le 18 mars 1970, profitant de la visite de Norodom Sihanouk à Moscou et Pékin (où il espère obtenir une pression sur Hanoï pour le départ des troupes nord-vietnamiennes), l'Assemblée nationale

et le Conseil du royaume déclarent la patrie en danger et destituent à l'unanimité le chef de l'État. Cet acte et les initiatives qui suivent vont conduire à l'abandon de la neutralité, à l'inclusion du pays dans le conflit du Viet Nam aux côtés des Etats-Unis, à la rupture de l'union nationale et à la guerre civile.

### **1. La république khmère (1970-1975)**

L'expression habituellement utilisée pour désigner cet événement est celle de coup d'état. Le terme est-il exact sur le plan juridique ? Sihanouk avait fait promulguer le 14 juin 1960 une loi créant le titre de « chef de l'État » exerçant ses fonctions en cas de vacance du trône ; l'élection du chef de l'État était assurée par les deux Assemblées parlementaires réunies. Ce chef d'État n'avait donc pas plus de pouvoirs constitutionnels que le roi, c'est-à-dire très peu ; en conséquence, toute l'action de Sihanouk gouvernant personnellement à partir de 1960 était largement inconstitutionnelle. Enfin, rien n'était prévu en cas de conflit entre le chef de l'État, les Assemblées et le gouvernement.

Toujours est-il que, le 23 mars, le même Sihanouk qui avait dénoncé quelques jours auparavant l'ingérence du communisme asiatique - et surtout vietnamien - au Cambodge, demande officiellement l'intervention de troupes nord-vietnamiennes et vietcong et appelle la population à la révolte. Et c'est en se réclamant de Sihanouk que les forces nord-vietnamiennes bousculent l'armée cambodgienne moins nombreuse et mal armée et convergent vers Phnom Penh. Devant l'invasion vietnamienne, pour rassembler autour de son gouvernement le peuple khmer désorienté, le général Lon Nol attise la haine entre Khmers et Vietnamiens : désormais tous les Vietnamiens résidant au Cambodge sont considérés comme des vietcong. De véritables pogroms sont organisés. Dans le même temps, des foules de paysans, fidèles au roi, manifestent à Kompong Cham, à Takeo, puis marchent sur Phnom Penh où elles sont mitraillées par l'armée. Le nouveau régime cambodgien est reconnu immédiatement par les États-Unis.

#### **constitution du 10 mai 1972**

Le 9 octobre 1970, la république est proclamée. L'Assemblée nationale autorise le gouvernement à créer une « commission mixte élargie » chargée de rédiger une constitution. Le premier ministre Lon Nol qui n'apprécie pas le projet en discussion dissout la commission et confère par décret le pouvoir constituant à l'Assemblée. Puis, le 10 mars 1972, il se proclame Président et dissout l'Assemblée. Un nouveau comité constituant est formé le 24 mars ; un accord intervient sur un projet le 5 avril ; celui-ci est approuvé par référendum le 30 avril 1972 et promulgué le 10 mai.

La constitution de 1972 reflète les influences française et américaine : une déclaration des droits, un exécutif bicéphale avec prépondérance du Président, le bicaméralisme, une Cour constitutionnelle et un Conseil d'Etat.

Le président de la république concentre l'essentiel des pouvoirs entre ses mains ; le gouvernement est responsable devant lui, sous réserve d'un pouvoir de « recommandation » reconnu au Parlement. Enfin, le pouvoir militaire est présent en tant que tel sous la forme d'un conseil des forces armées (art. 109) ; la conscription est constitutionnalisée (art. 21), de même que la mobilisation générale (art. 113).

La création des partis politiques est libre, mais l'État « encouragera » le développement du bipartisme ; les partis « nuisibles aux intérêts républicains » pourront être dissous par décision judiciaire ; les restrictions au droit de vote seront édictées par la loi...

Ce texte approuvé alors que le gouvernement ne contrôlait que le quart du territoire national et était engagé dans une guerre à outrance ne fut jamais qu'une déclaration d'intention et un cadre institutionnel vide<sup>41</sup>.

Malgré le soutien américain et sud-vietnamien, la république cambodgienne est sur la défensive dès 1971 ; l'aide apportée par les États-Unis, au lieu de soutenir le moral des républicains, fit basculer toute l'administration dans la corruption : à la grande déception des intellectuels et de la jeunesse, la république khmère dirigée par des militaires et des hommes d'affaires sans scrupules, faisait face à des problèmes internes insolubles. Pendant ce temps, différents projets d'une constitution républicaine étaient débattus par les politiques et les universitaires au cours de discussions interminables.

Le coup d'état du 18 mars 1970 créa un fossé entre la classe politique, concentrée dans les villes, et la royauté, abolie par la loi mais qui restait une référence centrale pour la population dans les campagnes. En l'absence de traditions démocratiques sur lesquelles s'appuyer, les républicains en revinrent très vite à la tradition politique cambodgienne, en particulier les relations patrons-clients ; ils se tournèrent également vers les puissances étrangères : États-Unis, Thaïlande, Sud-Viet Nam, France... L'assistance financière ou matérielle de ces dernières était distribuée par les politiciens à leurs clients ; plus le patron pouvait redistribuer, plus il pouvait élargir sa clientèle. Le modèle politique n'était donc guère différent du traditionnel.

---

<sup>41</sup> Pour une analyse juridique et politique exhaustive, cf. Philippe Ayrivie, *la république khmère. Structures constitutionnelles et réalités politiques*, thèse science politique, 1975, Université des sciences sociales de Toulouse.

La signature des accords de Paris le 27 janvier 1973 précipita la chute : en effet, les accords stipulent l'évacuation du Cambodge par toutes les forces étrangères ; nord-Vietnamiens et Vietcongs se retirent, ainsi que les Américains et sud-Vietnamiens ; mais une armée khmère rouge, équipée par les Chinois et composée de quelques milliers de jeunes paysans analphabètes a été formée depuis quelques années. Elle est renforcée par le retour des communistes partis à Hanoï en 1954<sup>42</sup>, le ralliement de milliers de jeunes déçus par le régime républicain et de paysans qui fuient les massacres provoqués par l'armée américaine. D'un côté, les soldats de la république khmère, soutenus par les Américains, tiennent les villes ; de l'autre, les khmers rouges appuyés par la Chine, occupent les campagnes. En février 1973, Sihanouk se rend dans les maquis khmers rouges et des photographies de ce voyage sont largement distribuées qui le représentent en compagnie du haut commandement khmer rouge. Pour endiguer l'avancée de ces derniers, la flotte américaine des B.52 déverse sur le pays un tapis de bombes ; plus de 100 000 tonnes de bombes sont larguées sur le Cambodge avant que le Congrès des États-Unis ne mette fin aux bombardements<sup>43</sup>. La population des campagnes afflue dans les villes, notamment à Phnom Penh qui se transforme en un immense bidonville de près de trois millions d'habitants. La vie politique s'enlise dans des querelles de clans et de personnes et n'offre aucune perspective d'avenir.

## **2. Le Kampuchea démocratique (18 avril 1975-7 janvier 1979)**

Le 17 avril 1975, aux termes de sauvages combats qui en cinq ans ont anéanti le pays, dévasté les campagnes et coûté la vie à 600 000 personnes, les khmers rouges entrent dans Phnom Penh ; les autres villes capitulent. Mais dès le 18 avril, elles sont vidées de leur population. La raison - le prétexte pour les opposants au régime - en est la peur de bombardements américains ; mais en réalité les khmers rouges craignent de ne pouvoir tenir les villes et veulent faire table rase du passé. Dans une interview accordée à *Newsweek* en septembre 1975<sup>44</sup>, Ieng Sary, vice-premier ministre, détaille les deux raisons essentielles : le manque de moyens dont disposait le régime pour transporter

---

<sup>42</sup> Mais ils sont considérés comme des agents du Viet Nam et aucun d'entre eux n'occupera de poste de responsabilité dans la résistance. Ils seront éliminés dès 1976.

<sup>43</sup> William Shawcross a admirablement mis en parallèle le cynisme et l'indifférence des dirigeants étasuniens et les effets monstrueux de ces bombardements sur la population cambodgienne : *Une tragédie sans importance. Nixon, Kissinger et l'anéantissement du Cambodge*, Paris, Balland, 1979.

<sup>44</sup> James Pringle, « Interview of Ieng Sary at the conference of nonaligned nations in Lima, Peru », *Newsweek*, 22 septembre 1975.

dans la capitale la quantité de vivres nécessaires pour alimenter les trois millions de personnes qui s'y trouvaient concentrées (d'où la nécessité de pousser la population à aller chercher les vivres à la campagne) ; la crainte de troubles fomentés par des agents infiltrés dans la population et la peur de voir leurs jeunes combattants corrompus par les facilités de la ville. Cette déportation est en outre motivée par une volonté idéologique de restructuration complète de la société cambodgienne et de création d'un nouveau type de développement. La population des villes est désormais considérée comme « prisonnier de guerre » ; la radio de Phnom Penh les appelle également « le nouveau peuple » ou « peuple du 17 avril », par opposition à « l'ancien peuple » ou « peuple de base », vivant sous le contrôle des khmers rouges depuis 1970. Personne ne sait avec précision qui commande le pays, les cadres khmers rouges se retranchant derrière l'autorité d'un mystérieux *Angkar Padevat* : l'Organisation révolutionnaire, dont les ordres sont indiscutables<sup>45</sup>.

Sur le plan institutionnel, Norodom Sihanouk est nommé chef d'État à vie ; dans un premier temps, il cautionne le régime à l'extérieur, puis démissionne et vit en résidence surveillée dans son palais. Les dirigeants de l'*Angkar* sont pour la plupart d'anciens étudiants en France dans les années 1959-1960 (Pol Pot, Ieng Sary, Irgm Thirith, Hu Nim, Son Sen) tous formés à un marxisme élémentaire lors de leurs études parisiennes, et d'anciens dirigeants du parti communiste indochinois (Nuon Chea, Chou Chet, Non Suon, Sao Phim) ; alors qu'ils prônent une révolution de paysans contre le féodalisme et le capitalisme, aucun n'a d'attache paysanne réelle ; alors qu'ils aspirent à prendre le pouvoir politique, aucun n'a d'expérience administrative ; tous sont marqués par le maoïsme et la révolution culturelle chinoise.

Deux éléments fondamentaux les motivent : la haine du palais royal et celle du Viet Nam. C'est le rejet de la royauté qui explique leur fascination pour la révolution française, non le contraire. Tous ces jeunes gens sont représentatifs d'un courant antimonarchique dominant à l'époque dans les couches supérieures et éduquées de la société cambodgienne ; c'est sur cette base que se développe d'ailleurs le parti démocrate. L'autre ennemi, c'est le

---

<sup>45</sup> Beaucoup a été écrit sur la période 1975-1979 ; pour des témoignages directs, le régime vu « de l'intérieur », confronter Jérôme et Jocelyne Steinbach, *Phnom Penh libérée*, Paris, Editions sociales, 1976 et Laurence Picq, *Au-delà du ciel*, Paris, Barrault, 1984. Pour la défense d'un des dirigeants : Khieu Samphan, *L'histoire récente du Cambodge et mes prises de position*, L'harmattan, 2004. Pour le récit d'un témoin oculaire, parfait connaisseur du Cambodge, le premier à faire connaître au monde la réalité du Kampuchea démocratique (et de ce fait dénigré par les bonnes consciences révolutionnaires et les « compagnons de route » dans les années 1980) : François PONCHAUD, *Cambodge année zéro*, Kailash, 1998 (réédition).

Vietnamien, soupçonné de vouloir régenter toute l'Indochine après l'indépendance ; mais jusqu'en 1975, les communistes cambodgiens demeurent dans une ambiguïté permanente car ils ne peuvent se passer du soutien des Vietnamiens.

Le comité central de l'organisation comprenait une quarantaine de membres et était subordonné à un comité permanent d'une dizaine de dirigeants. C'est à l'abri de cette façade que le comité central divise le pays en zones et en secteurs ; ces différentes unités ne sont autorisées à communiquer qu'avec le comité central – qui opère sous le nom de code « 870 » – et jamais entre elles.

#### **constitution du 5 janvier 1976**

Lors d'une Assemblée de cadres réunie à Phnom Penh du 15 au 19 décembre 1975, les dirigeants donnent à ce régime le nom de Kampuchea Démocratique, et adoptent la plus étrange des constitutions : anonyme (le parti communiste du Kampuchea n'est même pas mentionné), conçue dans le plus grand secret, elle déclare donner le pouvoir au peuple. Un de ses concepteurs, Khieu Samphan a nié toute influence extérieure dans sa rédaction : « elle n'était pas le fruit d'emprunts à des documents étrangers ni de recherches académiques ; le peuple - ouvriers, paysans, armée révolutionnaire - a écrit cette constitution de ses propres mains ». Malgré ce démenti, les emprunts à l'idéologie maoïste sont clairs...

Une fois encore, cependant, ce document a peu d'importance dans la pratique politique : les décisions sont prises par l'*Angkar*, dénomination signifiant Organisation, et désignant le petit groupe de dirigeants autour de Pol Pot ; cette organisation ne tient pas son pouvoir d'une élection ou d'un quelconque document juridique mais de la violence révolutionnaire. La plupart des dispositions constitutionnelles restèrent lettre morte.

La période khmer rouge n'est que l'application démesurée des rêves de nombreux dirigeants cambodgiens : une race pure, un peuple de conquérants, pour retrouver la gloire d'Angkor.

Leur analyse est que le Cambodge - et notamment sa paysannerie - est victime d'un système foncier féodal, des séquelles du colonialisme français et enfin de l'obscurantisme bouddhiste. Suivant l'exemple de la Chine populaire, mais de façon plus radicale, il faut supprimer la ville, développer la production agricole sur une base strictement égalitaire, collectiviser tous les moyens de production. La propriété privée, les biens personnels, la monnaie sont supprimés. La population est mobilisée dans le cadre de coopératives (qui regroupent de cent à mille familles) pour édifier des barrages, creuser des

canaux, défricher les forêts... Les efforts sont très coûteux en hommes, alors que le pays est pauvre. Le coût humain de cette idéologie mise en pratique est effroyable ; bien des chiffres ont été avancés, dont certains parfaitement invraisemblables. Il est impossible de savoir ce qu'il en est, mais on peut imaginer que l'évacuation de Phnom Penh en plein mois d'avril, par une chaleur torride, a été très meurtrière. Les femmes enceintes, les bébés de moins d'un an, les vieillards, les blessés et malades n'ont certainement pas survécu. Par la suite, tous les cadres de la nation, non seulement les responsables de la république mais tous ceux qui avaient un diplôme supérieur au certificat d'études ont été éliminés, ainsi que leurs familles. De plus, dans un pays qui exportait avant 1970 300 000 tonnes de riz par an, la plupart des morts sont dues à la faim : l'expropriation des biens mobiliers et immobiliers, la collectivisation de l'agriculture, la suppression de la monnaie et des systèmes traditionnels d'échange, la politique d'autarcie appliquée au niveau régional (fondée sur la théorie de l'autosuffisance) ont totalement désorganisé le système de production et provoqué une chute vertigineuse des rendements et une baisse critique de la production agricole ; la famine et toute la gamme des maladies liées à la malnutrition apparurent dès 1977 et firent plus de victimes que la guerre elle-même.

Cette situation fut perçue par l'*Angkar* comme le signe d'une révolte, car les dirigeants du parti s'attendaient à un accroissement formidable de la productivité. C'est pourquoi les purges internes à l'organisation se renforcèrent : dès 1975 et la prise de Phnom Penh, des conflits internes opposent différentes factions à la tête du parti communiste du Kampuchea ; le groupe de Pol Pot ne s'imposera qu'en 1977 après avoir éliminé tous ceux qui mettent en cause sa méthode de « construction du socialisme ». Puis en 1977, il s'emploie à purifier le régime des cadres pro-vietnamiens ou supposés tels (notamment les anciens dirigeants du parti communiste indochinois) : malgré la commune idéologie marxiste-léniniste, les intérêts nationaux et des atavismes séculaires alimentent les suspicions entre dirigeants vietnamiens et cambodgiens et renforcent le désir de revanche de ces derniers, obligés de tenir compte du caractère indispensable de l'aide vietnamienne pendant la guerre pour triompher du régime républicain. Pol Pot, chef militaire de la région centrale s'allie avec Ta Mok, chef militaire de la région sud-ouest, pour éliminer physiquement les cadres khmers rouges des autres régions et les remplacer. C'est à cette époque qu'est créée à Phnom Penh la sinistre prison de Tuol Sleng, ancien lycée transformé en lieu de torture ; la répression s'abat non seulement sur les cadres, mais également sur leurs familles et même sur les paysans qui avaient travaillé sous leurs ordres. C'est dans ces conditions

qu'un soulèvement est organisé dans l'est du pays pour tenter de renverser Pol Pot : après avoir échoué, les insurgés se réfugient au Viet Nam. Ils constitueront les cadres du régime après l'intervention de troupes vietnamiennes. Sous la direction de Heng Samrin, Chea Sim et Hun Sen, le Front d'union nationale pour le salut du Kampuchea (FUNSK) s'implante dans des régions stratégiques et commence à organiser un gouvernement provisoire ; il est rejoint par de nombreux éléments khmers rouges, si bien que la première administration au niveau des villages et des communes était essentiellement composée de khmers rouges convertis. Il est donc clair que les autorités centrales qui disposaient pourtant d'un contrôle total de l'économie, de l'appareil d'État, de l'armée et du parti étaient cependant incapables de promouvoir une politique nationale. En conformité avec la tradition cambodgienne, le pouvoir était partagé entre des factions politiques, des fraternités militaires, des pouvoirs régionaux, des réseaux de clientèles, toutes cherchant à accentuer leur influence et à se débarrasser des forces rivales. À partir de 1978, les purges successives et l'usage indiscriminé de la terreur créent un semblant d'unité politique, mais les dommages étaient trop importants pour le régime qui s'effondra dès l'intervention vietnamienne. En fait, le pouvoir des autorités centrales était fondé sur deux facteurs : la manipulation psychologique des individus et le monopole de la distribution des vivres. Parce que la conscience de classe n'existait pas au Cambodge, il fallait la créer de toutes pièces en insistant sur deux principes essentiels : la rectification de l'individu et son intégration - ou plutôt sa subordination - dans un ensemble collectif (grâce notamment aux confessions publiques, répétées chaque soir). Quant au contrôle de la distribution de la nourriture, dont l'importance est connue dans les camps de concentration nazis, soviétiques ou chinois, elle fut pour la première fois pratiquée à l'échelle de tout un pays.

Du point de vue des relations extérieures, la période est marquée par une tension grandissante avec le Viet Nam. Les contentieux territoriaux qui avaient été gelés pendant la colonisation française et l'intervention étasunienne au nom de l'unité et de la coopération, refont surface avec une intensité croissante. Dans les mois qui suivent la « libération » de Phnom Penh, plus de 150 000 Vietnamiens sont refoulés du Cambodge ; les troupes khmers rouges tentent d'occuper des îles revendiquées par le Cambodge depuis l'époque du protectorat ; des escarmouches se multiplient à la frontière. Les dirigeants khmers rouges sont en effet convaincus que la population cambodgienne vivant au Sud-Viet Nam est prête à se soulever contre le régime et à demander son rattachement à Phnom Penh ; c'est le rêve

du « grand Cambodge » qui avait été partagé auparavant par Sihanouk et Lon Nol. En réalité, les « Khmers Krom » du Viet Nam étaient insuffisamment armés et motivés pour se révolter contre le gouvernement vietnamien<sup>46</sup>.

Il est révélateur qu'à leur retour de France, les dirigeants des futurs khmers rouges aient préféré travailler pour le parti démocrate plutôt que d'adhérer - comme cela aurait été conforme à leur profession de foi communiste - au *Pracheachon*, la branche cambodgienne du mouvement communiste indochinois, dominé par les Vietnamiens. Ce choix indique que le nationalisme - c'est-à-dire une xénophobie antivietnamienne - l'emportait chez eux sur la doctrine marxiste et la fraternité communiste.

Certains analystes du mouvement khmer rouge remettent d'ailleurs en cause le caractère communiste du régime. Ainsi pour Michael Vickery<sup>47</sup>, les khmers rouges représentent une régression plutôt qu'une révolution : une régression vers le système d'Angkor où l'immense majorité de la population travaillait au profit d'une élite réduite à quelques dirigeants et bureaucrates, ce que Michael Vickery appelle un « collectivisme bureaucratique »<sup>48</sup> fondé sur l'exploitation de l'homme par l'homme et la centralisation d'un pouvoir total. Les tâches consistaient essentiellement en l'aménagement du système hydraulique (construction de barrages, de réservoirs, de canaux d'irrigation), ce qui renvoie au mode asiatique de production évoqué par Marx pour qualifier certaines sociétés asiatiques. Mais dans l'esprit des dirigeants khmers rouges, il s'agissait d'un Angkor fantasmé, déformé par une bonne dose d'utopie égalitariste comme en témoignent l'endoctrinement idéologique et moral, la volonté d'éliminer toute différence entre villageois et citadins, paysans et travailleurs, intellectuels et manuels ; il faut y ajouter l'absence de toute possession privée et la mise en commun systématique au sein des « brigades de production », les repas pris en commun, l'éclatement des familles... Le volontarisme utopique des khmers rouges rappelle davantage, par ses errances et ses aberrations, le « grand bond en avant » impulsé par Mao dans la Chine de 1958-1960, que le déroulement prédit par Marx d'une révolution communiste. Faute d'une authentique conscience politique au sein du peuple, en l'absence de véritables classes sociales, ce n'était pas une

---

<sup>46</sup> Sur les relations entre le Cambodge et le Viet Nam, soutenus respectivement par la Chine et l'URSS, cf. Nayan Chanda, *Brother enemy. A history of Indochina since the fall of Saigon*, Bangkok, Asia Books, 1993.

<sup>47</sup> *Cambodia. 1975-1982*, Chiang Mai, Silkworms Books, 1984. Voir en particulier le chapitre intitulé « The nature of the Cambodian Revolution », p. 270 *sq.*

<sup>48</sup> *Op. cit.* p. 287.

révolution mais une « rébellion millénariste »<sup>49</sup> fondée sur l'idée d'un retour à un improbable « âge d'or ».

Opposés à la société du *Sangkum*, se proclamant révolutionnaires, se laissant cataloguer comme communistes, les khmers rouges étaient avant tout nationalistes et populistes. Il est d'ailleurs révélateur qu'ils soient devenus après 1979 les clients des États-Unis pour contrer l'offensive vietnamienne - c'est-à-dire communiste - en Indochine et qu'ils n'aient jamais refusé le financement des puissances occidentales jusqu'au lendemain des accords de Paris. De même, ce que nous savons de l'élite khmère rouge entre 1975 et 1978 renvoie à des comportements très ordinaires dans la politique cambodgienne : le népotisme et la corruption. Ceci est évidemment surprenant si l'on considère l'idéologie officielle et le traitement imposé à la population et aux membres de base du parti. Chacun était supposé renoncer à ses liens familiaux ; l'organisation prenait les enfants en charge, les parents étant censés transférer leur amour envers le parti et le pays. Pourtant, Pol Pot qui n'avait pas d'enfant a veillé sur la carrière de plusieurs de ses neveux et nièces, en particulier au ministère des Affaires étrangères et dans les bureaux du comité central ; le fils de Khieu Sampan, les enfants de Ieng Sary disposaient de postes de direction dans l'administration et l'armée ; les réseaux familiaux monopolisaient les postes aux affaires étrangères, au ministère de l'Industrie ou dans les transports. En ce qui concerne la corruption, les témoignages montrent qu'elle était pratique commune, la monnaie d'échange n'étant pas l'argent mais la nourriture.

Autre constante de la politique cambodgienne que l'on retrouve sous les khmers rouges : le factionnalisme. Ainsi Serge Thion<sup>50</sup> en voit-il un exemple dans la chute du commandement de la zone nord-est en avril 1978 : il n'existe aucune preuve d'une scission idéologique entre la politique suivie dans la zone est et celle du centre ; en revanche, il considère que pour Pol Pot (zone centre), Ta Mok (zone sud-ouest) et Pok (zone nord), il s'agissait d'écraser ce qui avait été un des bastions les plus puissants du parti. Dans cette zone, les loyautés étaient orientées vers So Phim, vétéran de la première guerre d'Indochine ; il s'agissait de réorienter ces loyautés vers le seul pouvoir légitime : celui du centre.

---

<sup>49</sup> Serge Thion, *Watching Cambodia*, Bangkok, White lotus, 1993, p. 78.

<sup>50</sup> « Quelques constantes de la vie politique cambodgienne », in *Asie-Débat* n° 5, 1989, p. 224-247.

### 3. L'intervention vietnamienne (1979-1989)

Le 7 janvier 1979, l'armée vietnamienne installe à Phnom Penh la république populaire du Kampuchea<sup>51</sup>. Dans le pays, les soldats vietnamiens sont accueillis en libérateurs. Ils refoulent les khmers rouges vers les régions montagneuses en bordure de la frontière thaïlandaise. Une nouvelle administration est installée, grâce à l'aide de milliers d'experts vietnamiens et à la formation des fonctionnaires cambodgiens au Viet Nam.

#### constitution du 9 juillet 1981

Le lendemain de la chute de Phnom Penh, le 8 avril 1979, est proclamée la création du « Conseil populaire révolutionnaire du Kampuchea » dirigé par Heng Samrin; le 12 janvier est annoncée officiellement la création de la République populaire du Kampuchea. En juin de la même année, l'Assemblée nationale - élue lors d'un scrutin national au mois de mai et dirigée par Chea Sim - investit le parti populaire révolutionnaire du Kampuchea de la direction de la République et institue deux organes centraux de gouvernement : le Conseil d'État et le conseil des ministres.

La loi fondamentale de la République populaire du Kampuchea est promulguée en 1981, soit deux ans après l'intervention vietnamienne. Ce délai s'explique par le débat au sein des organes dirigeants sur la nature du régime à définir. Le texte finalement retenu témoigne de l'influence des institutions politiques du Viet Nam et se réfère au modèle soviétique.

Le texte reconnaît la souveraineté du peuple (art. 2) et les droits de l'homme, mais attribue à l'État la mission de « défendre les acquis de la révolution ». Le chapitre II consacré au système économique consiste en une énumération de prérogatives étatiques appelées « obligations » de l'État ; les citoyens bénéficient de droits aux prestations de l'État en contrepartie de « devoirs » ; la propriété foncière n'est pas reconnue. À l'exemple des démocraties populaires de l'époque, l'exécutif est dualiste, le rôle de chef d'État étant tenu par un organe collégial appelé Conseil d'État. L'Assemblée détient formellement l'autorité suprême ; le gouvernement est responsable devant elle ; mais la réalité du pouvoir est ailleurs. L'article 4, en effet, indique que « le parti révolutionnaire populaire du Kampuchea est la force qui prend la direction de l'ensemble des tâches révolutionnaires de la république populaire du Kampuchea ».

Mais le pays est pratiquement fermé de 1979 à 1989, théâtre d'une guerre entre l'armée gouvernementale soutenue par les Vietnamiens d'une part, les

---

<sup>51</sup> Sur cette période, cf. Nicolas Regaud, *Le Cambodge dans la tourmente. Le troisième conflit indochinois (1978-1991)*, Paris, L'harmattan, 1992.

khmers rouges et les autres factions de la résistance adossés à la frontière thaïlandaise et alimentés par les puissances occidentales d'autre part.

En effet, l'intervention vietnamienne - bien qu'elle ait mis fin à la folie sanguinaire des khmers rouges - a été critiquée sur le plan international. L'ONU refuse de reconnaître le nouveau régime du Cambodge et continue de considérer celui du Kampuchea démocratique comme seul représentant du peuple cambodgien ; la Chine réagit violemment en lançant une attaque sur la frontière nord du Viet Nam ; les États-Unis et la Grande-Bretagne aident l'armée des khmers rouges à se remettre sur pied ; de 1979 à 1990, toutes les aides économiques et humanitaires des pays occidentaux sont interdites au Viet Nam et au Cambodge, tant que les troupes vietnamiennes ne se seront pas retirées...

Or, malgré la libération du pays, la situation est dramatique. Sur le plan démographique d'abord, le nouveau régime ayant la lourde tâche de réorganiser l'économie et de recréer des conditions de vie à peu près normales pour une population traumatisée, affaiblie sur le plan physique et psychique, et privée de ses élites, massacrées ou réfugiées à l'étranger. Sur le plan alimentaire ensuite : l'intervention vietnamienne s'est déroulée au moment de la moisson du riz ; beaucoup de rizières, encore sur pied, ont été incendiées par les khmers rouges ; ces derniers ont détruit le riz stocké dans les greniers collectifs et semé partout des mines antipersonnel. Certes, les Vietnamiens distribuent des vivres à la population, mais ces vivres en provenance d'Union soviétique sont souvent inadaptés aux habitudes alimentaires cambodgiennes. Par ailleurs, les États-Unis et leurs alliés occidentaux empêchent les O.N.G. de revenir au Cambodge dont le gouvernement est jugé trop pro-vietnamien. Aussi, à partir de la fin de l'année 1979, une famine terrible touche des centaines de milliers de Cambodgiens et une véritable vague de fond déferle sur la frontière thaïlandaise : plus d'un million de Cambodgiens poussés par la faim viennent y chercher la nourriture fournie par les Nations unies ; par ailleurs, les autorités thaïlandaises acceptent d'accueillir plus de 380 000 déplacés dans le cadre d'immenses camps situés sur la frontière<sup>52</sup>. Ces derniers, dont l'approvisionnement est financé par les États-Unis et les puissances occidentales, servent de bases de repli à la « résistance » cambodgienne c'est-à-dire aux troupes khmères rouges (PKD), à celles qui combattent sous l'effigie de Sihanouk (FUNCINPEC) et aux forces républicaines (FLNPK), les trois factions étant regroupées à partir de 1982 dans un gouvernement de coalition du Kampuchéa démocratique (GCKD).

---

<sup>52</sup> Christel Thibault, *L'archipel des camps. L'exemple cambodgien*, Paris, PUF, 2008.

La politique du nouveau régime à partir de 1979 consiste, sur le plan intérieur, à asseoir sa légitimité mais aussi à assurer son contrôle de la population en prenant un certain nombre de mesures populaires : rétablissement des marchés et de la monnaie en 1980 ; réaménagement des villes ; abolition de l'obligation du travail et des repas en commun ; légalisation des petites entreprises privées familiales ; rétablissement progressif de la liberté de culte ; réouverture des hôpitaux et dispensaires ; rétablissement de l'enseignement primaire et secondaire...

Sur le plan diplomatique, il s'agit de mettre fin au conflit frontalier avec le Viet Nam ; le 18 février 1979, la république populaire du Kampuchea signe avec le Viet Nam un traité d'amitié dont l'article 4 annonce des négociations sur la délimitation des frontières. Il faudra sept ans pour parvenir à un document qui reproduit, pour l'essentiel, le tracé de la ligne administrative de la période coloniale (traité de délimitation des frontières entre la République socialiste du Viet Nam et la République populaire du Kampuchea, 22 février 1986).

Mais la république populaire du Kampuchea est un régime socialiste dans lequel le contrôle de la population est assuré par les organisations de masse : l'association des syndicats du Kampuchea, l'association des femmes, l'organisation de la jeunesse, le front de solidarité pour la construction et la défense de la mère patrie du Kampuchea, et enfin le parti communiste lui-même.

En 1986, la décision des autorités soviétiques de redéfinir leur politique asiatique et leur aide au Viet Nam accélère le retrait des troupes vietnamiennes du Cambodge et facilite à partir de 1987 les contacts entre le prince Sihanouk, président du gouvernement de coalition qui rassemble les forces de la « résistance » et Hun Sen, le premier ministre de la république populaire du Kampuchea. En gage de bonne foi, le 1<sup>er</sup> mai 1989, le premier ministre Hun Sen promulgue une nouvelle constitution : le pays s'appelle désormais Etat du Cambodge.

**constitution du 1<sup>er</sup> mai 1989**

Plus que d'une nouvelle constitution, il s'agit d'une révision de la loi fondamentale de 1981 adoptée par l'Assemblée nationale les 29 et 30 avril 1981. La dénomination du régime devient « Etat du Cambodge », mais sa nature politique caractérisée par le parti unique, reste inchangée. Le bouddhisme est néanmoins restauré, la peine de mort abolie, la séparation des pouvoirs instaurée, la propriété privée reconnue et l'économie de marché introduite.

L'Etat du Cambodge est alors engagé dans les négociations qui mèneront aux accords de Paris le 23 octobre 1991, et à l'installation des Nations unies au Cambodge pour superviser les élections de 1993 et l'adoption d'une nouvelle constitution.

## V. UNE TRANSITION ALEATOIRE

Les contacts entre le prince Sihanouk et le premier ministre Hun Sen ont débuté en décembre 1987 en France ; les deux hommes conviennent qu'il n'existe pas de solution militaire possible et que la question doit être réglée par les Cambodgiens eux-mêmes. Ces rencontres permettent d'identifier les points de convergence et de divergence. Parallèlement, à l'invitation de l'Indonésie qui joue le rôle de médiateur, se tiennent à partir de 1988 des rencontres informelles de toutes les parties cambodgiennes dans la ville javanaise de Bogor (*Jakarta informal meetings*). Malgré l'opposition des khmers rouges, le départ définitif des troupes vietnamiennes et la transformation de la « république populaire du Kampuchea » en « Etat du Cambodge » ouvrent la voie à un règlement d'ensemble. La nouvelle instance chargée d'incarner la souveraineté du pays s'appelle « Conseil national suprême » ; sa composition est paritaire : six représentants pour l'opposition (deux sihanoukistes, deux FLNPK, deux khmers rouges) et six représentants pour l'État du Cambodge. Sihanouk et Hun Sen se mettent d'accord sur un cessez-le-feu comme première étape vers la paix, alors que les États-Unis et la Chine y sont encore opposés.

### 1. La pacification

Le 23 octobre 1991, les accords de Paris conclus sous l'égide des Nations unies et la présidence conjointe de l'Indonésie et de la France, mettent fin au conflit. Une tutelle est exercée par les Nations unies sur le Cambodge - sous le nom d'Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge : APRONUC (acronyme anglais : UNTAC) - en attendant les élections générales prévues pour mai 1993. L'APRONUC est chargé de désarmer les armées en présence, superviser les deux administrations ennemies, préparer la tenue d'élections libres, assurer le retour des réfugiés et le relèvement du pays. Ces objectifs seront diversement remplis : en ce qui concerne le désarmement, les khmers rouges n'ont appliqué aucune disposition des accords ; pour sa part, l'APRONUC a manifesté hésitation, faiblesse et impuissance ; de ce fait elle a totalement échoué et jusqu'en 1998 deux armées continuent de s'affronter au Cambodge, engageant parfois plusieurs milliers de soldats et faisant des centaines de victimes. En revanche, la création d'un environnement politique

neutre est une réussite, si l'on tient compte du fait que le Cambodge n'a jamais connu le respect des droits de la personne et des libertés politiques. Vingt partis politiques se font enregistrer et présentent plus de 3 200 candidats. En dépit d'un appel des khmers rouges à boycotter le scrutin, en dépit des menaces en tout genre, près de 90 % des électeurs participent au vote.

Mais le texte des accords ne fournissait aucune garantie quant à la neutralité de l'équipe dirigeante de l'APRONUC et de son personnel ; rétrospectivement, il apparaît même clairement que l'objectif non avoué du document était le démantèlement de l'administration de l'Etat du Cambodge, et son remplacement par une coalition issue de la « résistance » (FUNCINPEC, FLNPK, khmers rouges) à la faveur des élections organisées sous le contrôle de l'ONU. Les grandes puissances se conformaient ainsi à leur politique constante depuis 1979 : réhabilitation des khmers rouges, reconstitution des forces militaires opposées à l'Etat du Cambodge, renversement de ce dernier. La gestion du Cambodge par l'APRONUC a été rien moins qu'impartiale et neutre : d'emblée la loi électorale choisie et rédigée en comité restreint par le représentant spécial (japonais), le responsable de la composante électorale (namibien) et le conseiller juridique (sri-Lankais) en dehors de toute consultation des partis politiques cambodgiens, se fonde sur le principe de la représentation proportionnelle. Certes la représentation proportionnelle favorise la représentation de la diversité des opinions. Cependant l'expérience des pays sans tradition démocratique prouve que l'émiettement des forces politiques qu'elle engendre conduit à l'impossibilité de construire des majorités stables et des gouvernements cohérents. Mais la volonté des auteurs de ce texte n'était pas de doter le Cambodge d'une démocratie efficace ; c'était de garantir à tout prix une représentation parlementaire à certains groupes sans soutien populaire. Autre attitude étonnante de la part d'un organisme censé rester impartial et instaurer « un environnement politique neutre » : la désinformation systématique menée par ses responsables, relayée par les journalistes occidentaux, contre le parti du peuple cambodgien (PPC, nouveau nom du parti révolutionnaire du peuple cambodgien, qui a officiellement abandonné toute référence au marxisme-léninisme) et son dirigeant Hun Sen. Des sondages « officieux » sont évoqués sur la chute de popularité du PPC et son élimination politique lors des élections ; les journalistes en tirent rapidement la conclusion que si le PPC emporte les élections, celles-ci n'auront pas été « libres et équitables »... Chaque attentat politique (et ils ont été nombreux), chaque affrontement physique, chaque provocation est attribué au PPC, sans que les résultats des enquêtes

postérieurement menées ne fassent l'objet de publicité lorsqu'elles établissent les responsabilités véritables. Pendant ce temps, le retour à « l'Etat de droit et à la démocratie au Cambodge » est protégé par des casques bleus en provenance de Thaïlande, d'Indonésie et de Chine, pays réputés pour leurs convictions démocratiques et la qualité de leur « Etat de droit »... Malgré le résultat - décevant pour les Occidentaux - des élections de 1993, le travail de sape continue par l'intermédiaire du centre des Nations unies pour les droits de l'homme qui distribue condamnations et *satisfecits*, et sous la générosité des arguments perpétue le colonialisme, celui qui prétend apporter le progrès aux indigènes.

Les élections de 23 et 28 mai 1993 sont un succès historique en raison de la participation électorale, mais surtout du résultat : les votes se révèlent moins dispersés qu'on pouvait le craindre et le mouvement royaliste FUNCINPEC (Front uni national pour un Cambodge indépendant, neutre, pacifique et coopératif) recueille près de 46 % des voix (et 58 sièges à l'Assemblée constituante qui en comprend 120) ; le parti du peuple cambodgien (PPC) plus de 38 % des voix et 51 sièges ; le parti démocratique libéral bouddhique (PDLB), 3,80 % des voix et 10 sièges, le Molinaka 1,37 % des voix et 1 siège. Conséquence quasi mécanique du système électoral proportionnel imposé par les accords de Paris, aucun parti politique ne dispose à lui seul de la majorité des deux tiers requises pour l'adoption de la constitution. Quatre jours plus tard, l'Assemblée constituante donne les pleins pouvoirs à Sihanouk qui imagine une solution pour résoudre la crise : un gouvernement de coalition. Tous les postes de la haute administration seront doublés pour permettre aux deux principaux partis de collaborer. Il nomme donc Norodom Ranariddh, président du FUNCINPEC, « premier premier ministre » et Hun Sen, chef du PPC, « second premier ministre ». Chaque ministre se trouve flanqué d'un autre ministre ou d'un vice-ministre du parti opposé. L'accord prévoit également la règle du consensus pour toutes les décisions à prendre.

Le 22 septembre 1993, est votée une nouvelle constitution et le prince Sihanouk remonte sur le trône. C'est le « deuxième royaume du Cambodge », après le premier interrompu par le coup d'état de Lon Nol en 1970.

**constitution du 24 septembre 1993**

La nouvelle constitution n'échappe pas à la règle des influences extérieures. Ses principes fondamentaux ont été dictés par les grandes puissances et inscrits dans les articles de l'annexe 5 des accords de Paris ; ils laissent peu de choix au constituant cambodgien, obligé de s'aligner sur le modèle idéologico-juridique dominant, c'est-à-dire la démocratie libérale pluraliste. La constitution de 1993 est, comme les précédentes, un objet d'importation.

En premier lieu les constituants ont été contraints en vertu des accords de Paris d'adopter dans le texte la conception « onusienne » des droits de l'homme et de la démocratie. L'annexe 5 des accords précise, outre l'adoption d'une constitution, que cette dernière "déclarera que le Cambodge appliquera un système de démocratie libérale fondée sur le pluralisme", avec des élections régulières au scrutin secret.

En deuxième lieu, ils ne pouvaient ignorer les pesanteurs de nature socialiste issues des régimes précédents. Imprégnant toujours les habitudes politiques et administratives, elles ne pouvaient être effacées par un simple trait de plume. Cela paraissait d'autant plus difficile que le parti du peuple cambodgien, représentant politique de cette tendance, avait obtenu cinquante et un sièges à l'Assemblée nationale constituante, et disposait donc d'une minorité de blocage face au FUNCINPEC royaliste, qui disposait de cinquante huit sièges. La partie consacrée aux droits économiques et sociaux, ainsi qu'au régime économique, trahit cette influence. Dans ce domaine la constitution reprend le procédé des déclarations - programmes qui ne fixent pas la réalité juridique mais se contentent de tracer des perspectives d'évolution. Et si le principe de l'économie de marché, le droit de propriété et la liberté des échanges sont réaffirmés, d'autres dispositions ménagent de larges possibilités à l'interventionnisme étatique : définition extensive du domaine public, rôle de gestionnaire attribué à l'Etat dans l'exploitation des matières premières, possibilité de contrôle étatique du marché par la planification.

Le constituant est enfin marqué par la tradition autocratique ancestrale que représente le roi Sihanouk, relayée par le parti FUNCINPEC. Ce legs va également dans le sens du socialisme et du rôle dirigeant de l'Etat dans l'économie, comme à l'époque du *Sangkum*.

Le résultat est donc un régime inédit qui intègre les expériences politiques antérieures, particulièrement celles de 1947, 1979 et 1989.

La coopération entre les deux principaux partis s'exerce relativement bien, malgré le fossé qui les sépare : les cadres et la plupart des militants de FUNCINPEC reviennent d'exil, soit de l'étranger, soit des camps contrôlés par les royalistes. Ils ont donc quitté le Cambodge au début des années 1970 et y rentrent une vingtaine d'années plus tard. Ils ignorent pratiquement tout des réalités du pays qu'ils retrouvent. De plus, la réapparition de ces anciens propriétaires - dans un pays où la propriété privée a été radicalement abolie par les khmers rouges - est source d'une insécurité supplémentaire, exacerbée par les propos tenus pendant la campagne électorale. Quant au PPC, même s'il a fait appel à des conseillers techniques issus de la diaspora, ses militants et ses cadres sont pour l'essentiel des survivants de la période 1970-1979 ; à

l'exception de ceux qui sont passés au Viet Nam, ils n'ont jamais quitté le pays.

Cette coalition va fonctionner aussi longtemps que rien ne vient remettre en cause le rapport de forces ; elle fonctionne d'autant plus aisément que les deux grands partis, renouant avec la tradition politique cambodgien, développent un clientélisme qui favorise, à tous les niveaux de l'État, la corruption. Chacun profite de sa position pour vendre à son profit les richesses naturelles (bois, concessions de pêche, casinos) et bénéficier de l'aide internationale. Pourtant, une guerre larvée se poursuit dans les régions du nord-ouest avec les forces khmères rouges, soutenues par la Thaïlande et enrichies par le trafic du bois et des pierres précieuses. C'est d'ailleurs le ralliement des derniers khmers rouges - et la compétition entre les deux partis pour savoir avec lequel ils s'allieraient - qui conduit à l'affrontement en juillet 1998 : alors que Ranariddh se trouve à l'étranger, les principaux dirigeants du FUNCINPEC sont arrêtés et emprisonnés. Hun Sen refuse de parler de coup d'état car la constitution et les structures de l'État demeurent inchangées. Pour régulariser la situation, il demande au FUNCINPEC de nommer un nouveau « premier ministre » en remplacement de Ranariddh ; après plusieurs jours de négociations, le parlementaire Ung Huot accepte d'occuper cette fonction<sup>53</sup>. Le FUNCINPEC éclate alors en huit formations différentes.

## 2. L'emprise politique du PPC

Les élections législatives suivantes – celles de 1998 – sont organisées conformément à trois textes votés entre novembre 1997 et avril 1998 : la loi électorale, la loi sur les partis politiques et la loi créant le Conseil constitutionnel. Elles confirment les précédentes. Trente-neuf partis revendiquent les suffrages populaires ; trois seulement obtiennent des élus : le PPC (64 sièges), le FUNCINPEC (43 sièges) et le PSR (parti Sam Rainsy, dissidence du FUNCINPEC) 15 sièges. La stabilité de l'électorat est manifeste, mais c'est désormais le PPC qui est majoritaire. Cependant, cette majorité absolue ne suffit pas puisque la constitution impose une majorité qualifiée des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale pour l'élection des présidents et vice-présidents de l'Assemblée et surtout pour l'investiture d'un nouveau gouvernement. C'est pourquoi les mois d'août et septembre 1998 sont dominés par le développement d'une crise politique : le FUNCINPEC et le PSR, alliés dans la campagne électorale et idéologiquement proches, contestent la validité des résultats électoraux. Comme en 1993, il faut une

---

<sup>53</sup> Sur l'interprétation par Norodom Ranariddh du coup d'Etat, cf. Norodom Ranariddh, *Droit public cambodgien*, Perpignan, Presses universitaires de Perpignan, 1998, p. 163 sq.

intervention du roi qui provoque une réunion au sommet au palais royal pour trouver une solution. L'accord consiste donc en un partage d'influence entre les leaders des deux principales formations politiques, ainsi qu'entre leurs adjoints (puisque la création du Sénat apporte en outre une solution à l'insuffisance des postes disponibles au sein de l'Assemblée).

La cohabitation semble donc s'installer dans la durée et une certaine sérénité, d'autant que la mort de Pol Pot et la reddition de ses lieutenants font disparaître la seule force politique et militaire qui n'avait pas accepté l'application des accords de Paris et continuait de s'opposer au gouvernement.

En février 2002, les électeurs cambodgiens élisent pour la première fois les chefs de commune et les conseils communaux ; huit partis politiques sont en lice, mais c'est le PPC qui avec 60 % des suffrages emporte 98,5 % des 1 621 communes du royaume ; son partenaire de la coalition gouvernementale depuis 1998, le FUNCINPEC ne s'impose que dans dix communes.

Le 27 juillet 2003, ont lieu les troisièmes élections législatives. Ces élections suivent un scénario désormais bien rodé : le parti du peuple cambodgien (PPC) obtient 2 438 543 voix sur un total de 5 157 502 votes et 6 341 834 inscrits. Le PSR et le FUNCINPEC emportent respectivement 1 129 176 et 1 070 148 voix. Les autres partis réalisent ensemble 519 732 voix. En pourcentage, le PPC recueille 47,3 % des votants, et les autres partis totalisent 52,6 % dont 21,9 % pour le PSR, 20,7 % pour le FUNCINPEC et 10 % pour les autres partis. Le PPC dispose ainsi de la majorité absolue avec 73 élus, loin devant le FUNCINPEC (26 sièges) et le Parti Sam Rainsy (24 sièges). Mais malgré cette large avance, le PPC se trouve à nouveau dans l'impossibilité de former un gouvernement en raison du refus du FUNCINPEC de reconduire la coalition au pouvoir ; or la constitution impose une majorité qualifiée de deux tiers pour l'élection du bureau de l'Assemblée nationale et l'investiture du gouvernement. La crise va durer onze mois avant un accord entre les deux partis prévoyant un vote simultané pour élire le bureau de l'Assemblée et accorder la confiance au gouvernement. Le 15 juillet 2004, Ranariddh est élu président de l'Assemblée et Hun Sen premier ministre.

Le même processus se répète en 2008 et en 2013.

Le choix de la majorité des électeurs pour le PPC s'explique par son opposition constante aux khmers rouges, son efficacité pour mener à bien la pacification du pays, son unité (par contraste avec les divisions qui minent les partis d'opposition), et l'amélioration générale du niveau de vie. De plus, malgré l'absence de tradition et de culture démocratiques, les élections législatives depuis 1998 ont été les plus libres et plus équitables jamais organisées en plus de cinquante ans d'indépendance. La violence politique a

décrû de façon considérable ; le contrôle du processus électoral est devenu plus neutre ; les observateurs relèvent le haut degré de civisme des électeurs qui se sont impliqués dans toutes les étapes du processus électoral : inscriptions massives sur les listes électorales, affluence importante dans les bureaux de vote le jour du scrutin. Les électeurs cambodgiens ont ainsi confirmé qu'ils entendaient profiter pleinement de ces consultations pour exprimer leur choix en toute liberté.

Seul bémol : la qualité du débat démocratique doit progresser. Celui-ci se heurte à une tradition culturelle qui autorise peu la contestation de l'autorité ; plutôt que d'échanger des arguments, on s'adresse des propos calomnieux qui justifient ensuite des poursuites judiciaires. Dès lors, c'est souvent devant les tribunaux que se poursuit le débat politique. De plus, la vie politique nationale est heurtée : pressions, intimidations, provocations, délation sont monnaie courante... Sur ce dernier point, Sam Rainsy est un multirécidiviste. Son immunité parlementaire est levée plusieurs fois pour injures à l'encontre d'autres députés ; il a en outre été condamné à diverses reprises pour diffamation (contre Norodom Ranariddh en 2005 ; contre le premier ministre Hun Sen en 2010) ; il a chaque fois été gracié par le roi (en 2006, puis en 2013<sup>54</sup>), en raison de ses soutiens étrangers, notamment étasuniens.

Bien que majoritaire, le PPC perd de nombreux sièges en 2013. Ces mauvais résultats s'expliquent sans doute par la situation politique, économique et sociale. Dans un contexte de paix retrouvée et de stabilité politique, le gouvernement doit véritablement s'engager à la reconstruction du pays. En effet, le Cambodge fait encore partie du groupe des pays les moins avancés (PMA) et une grande partie de ses 14 millions d'habitants vit à l'écart du développement ; l'extrême pauvreté concerne environ 35 % de la population.

### **3. Les difficultés économiques et sociales**

Sur le plan économique<sup>55</sup>, le pays entreprend sa reconstruction grâce aux importantes aides internationales (qui représentent près de 60 % du budget). La plupart des villes se dotent d'infrastructures modernes en eau et électricité. Le parc automobile grandissant rapidement, les routes sont améliorées. Le

---

<sup>54</sup> Mais à la demande du premier ministre : l'article 27 de la constitution accorde bien au roi la possibilité d'amnistier partiellement ou entièrement ; néanmoins un sous-décret exige une requête préalable du premier ministre.

<sup>55</sup> Caroline Hugues et Kheang Un, *Cambodia's economic transformation*, Copenhague, NIAS Press, 2011.

secteur touristique reste le deuxième poste de recettes du pays<sup>56</sup>. Sur le plan agricole, des efforts sont faits pour l'irrigation des rizières et la diversification des cultures : en effet, l'agriculture cambodgienne est à la fois peu productive et peu diversifiée ; elle représente pourtant le quart du PIB primaire. En ce qui concerne le latex, dont les exportations ont longtemps été une importante source de devises, son exploitation avait repris dans les années 1990 ; mais la production reste médiocre en raison de l'âge des hévéas. Les ressources minérales ne sont pas négligeables : les phosphates sont utilisés comme engrais ; l'exploitation du pétrole off-shore et du gaz permet de grandes espérances : la valeur des réserves a été évaluée à 700 millions de barils de pétrole et à 100 milliards de mètres cubes de gaz. Plusieurs compagnies étrangères ont obtenu des concessions. Enfin, l'énergie hydraulique constitue une réserve potentielle d'énergie importante pour le Cambodge ; elle pourrait devenir, comme c'est le cas au Laos, une source de profit grâce à la vente d'électricité à ses voisins. Depuis le début des années 2000, des projets sont élaborés pour la construction de barrages et de centrales.

Sur le plan industriel, les deux moteurs de l'industrialisation sont le secteur secondaire (essentiellement le textile et la chaussure) et le secteur de la construction. Tous deux supposent l'importation des matériaux nécessaires. Tous deux dépendent également des investissements étrangers. Or, les difficultés que rencontrent les investisseurs sont multiples : l'étroitesse du marché, les délais pour enregistrer et ouvrir une entreprise, le coût bureaucratique, le sous-développement des infrastructures et la faiblesse du système bancaire.

Malgré une croissance annuelle de 7 à 8 % depuis une décennie, la corruption et l'absence de système juridique crédible ne permettent pas de mettre fin aux « plaies du royaume »<sup>57</sup>. C'est d'abord la déforestation : la première richesse naturelle du Cambodge est constituée par sa forêt ; or, malgré les promesses du gouvernement et la mise en œuvre de programmes de lutte contre les exploitations sauvages, les exportations illégales se poursuivent. Le premier ministre décrète un moratoire (comme en mai 2012) lorsque la pression internationale des bailleurs de fonds se fait plus forte ; puis progressivement, les « affaires » reprennent. C'est aussi la spéculation

---

<sup>56</sup> Mais le site d'Angkor, inscrit depuis 1992 au patrimoine mondial de l'humanité, connaît depuis cette date les effets d'un tourisme massif et anarchique de plus d'un million de visiteurs par an... Les richesses naturelles de la province de Mondolkiri risquent de pâtir également de l'engouement touristique.

<sup>57</sup> Philippe Richer, *Le Cambodge de 1945 à nos jours*, Paris, presses de sciences po, 2009, p. 137 sq.

foncière : avec la réapparition de la propriété privée en 2001<sup>58</sup>, les prix des terrains ont augmenté ; les paysans et les membres des minorités sont dépossédés de leurs terres ; régulièrement, des manifestations les opposent aux forces de l'ordre. Dans le même temps, les biens publics (bases militaires, hôpitaux, terrains proches des collèges ou des Universités) sont vendus au plus offrant sans aucune transparence.

Sur le plan social, la croissance démographique est très forte, tout particulièrement dans les villes. La santé ne reçoit qu'une partie faible de la dépense publique mais bénéficie, en revanche, d'un apport important de fonds étrangers. L'accroissement de l'écart entre riches et pauvres est une autre tendance lourde depuis le début des années 2000. Plusieurs centaines d'usines employant plusieurs milliers d'ouvriers sont concentrées autour de la capitale (textile surtout<sup>59</sup>, mais aussi chaussures, cimenteries, scieries). En 2006, neuf zones économiques spéciales sont installées aux frontières du pays pour attirer les investissements étrangers. En dépit d'une circulaire du 22 janvier 2000 sur le respect du droit du travail, les grèves et les mouvements sociaux sont fréquents. Sont en cause la faiblesse des salaires, l'excessive durée du travail et les licenciements abusifs. Dans un rapport publié en juillet 2013, l'Organisation internationale du travail souligne que « les conditions de travail des ouvriers cambodgiens se sont de nouveau détériorées ». Pour l'OIT, l'industrie textile cambodgienne n'a pas fait de progrès dans les domaines concernant la sécurité des travailleurs, la sécurité incendie dans les usines et le travail des enfants. Dans le même temps, le taux de croissance économique est insuffisant pour créer des emplois nécessaires aux 200 000 jeunes qui entrent chaque année sur le marché du travail. Beaucoup partent louer leur force de travail en Thaïlande, en Malaisie ou en Corée du Sud.

---

<sup>58</sup> Sous le régime khmer rouge, la propriété privée est abolie et les titres de propriété sont détruits. Tolérée par la constitution de 1981, la propriété privée est rétablie en 1989 et formellement protégée par la constitution de 1993. La loi foncière de 2001 établit une « commission cadastrale » qui fonctionne avec le soutien de la Banque mondiale (*Land management and administration project*). En septembre 2009, le gouvernement met fin au projet de la Banque mondiale en raison de critiques de cette dernière contre les expropriations. La loi autorise en effet l'attribution de terres de l'État à des sociétés privées sous la forme de « concessions foncières économiques » : trois millions d'hectares (près de 17 % du territoire) sont passés aux mains d'entreprises nationales ou étrangères.

<sup>59</sup> Avec un chiffre d'affaires de 5,53 milliards de dollars en 2013, l'habillement représente les quatre cinquièmes des exportations cambodgiennes. Plus de quatre cents entreprises emploient près d'un demi-million de personnes - 95 % de femmes - et produisent des vêtements pour les principales enseignes occidentales du prêt-à-porter et de la grande distribution.

#### 4. Les obstacles à une transition démocratique

L'écart entre les valeurs de référence (pluralisme, séparation des pouvoirs, participation) et les constantes culturelles et sociales (soumission à l'autorité, unanimité de façade) est perceptible dans la constitution de 1993 ; le phénomène n'est d'ailleurs pas propre au Cambodge et se retrouve également dans d'autres constitutions de pays asiatiques. Le rejet de la greffe constitutionnelle et la résistance à une transition libérale et/ou démocratique tiennent au poids des traditions historiques, religieuses et socio-économiques.

##### La tradition autoritaire

Du point de vue historique, la tradition autoritaire est ancienne au Cambodge comme dans toute la région. La pensée libérale, dominante à l'ouest, s'est élaborée autour de l'idée qu'il est nécessaire de défendre l'individu contre le pouvoir en général, le pouvoir politique en particulier. Rien de tel en Asie où les plus anciennes théories religieuses et politiques, en Inde comme en Chine, présentent le pouvoir comme nécessaire et un pouvoir fort comme désirable. Sans lui la société en reviendrait au chaos ; lui seul est capable d'organiser le monde, de lui donner un sens, de distribuer la justice en protégeant les faibles contre les forts. La notion de pouvoir n'a donc pas en Asie le même contenu et l'État ne suscite pas les mêmes attentes des citoyens qu'en Europe.

Aussi, les pays d'Asie qui, comme le Cambodge, ont adopté le modèle de démocratie libérale, n'ont-ils pas abandonné l'idéal ancestral d'un pouvoir personnifié et paternaliste, un pouvoir dont l'autorité est absolue sur la communauté. Les institutions pluralistes restent donc souvent formelles, tandis que les pratiques sont éloignées du modèle libéral qui privilégie la liberté du citoyen par son contrôle du pouvoir et sa participation à la décision politique. D'une part, au Cambodge comme dans la plupart des pays d'Asie, la hiérarchie est clairement établie entre supérieurs et inférieurs ; le comportement de chacun est fixé en fonction de sa position sociale<sup>60</sup> ; on attend des premiers qu'ils protègent, des seconds qu'ils honorent et respectent. Dans un tel contexte, toute critique contre les dirigeants est interprétée comme une remise en cause du système social tout entier, une sédition qui mérite le traitement le plus dur. D'ailleurs, en châtiant, les

---

<sup>60</sup> Comme l'explique Jacques Népote, « la situation des personnes est reconnue et préservée par une multitude de codes de conduite qui explicitent les situations et les règles de comportement dans une perspective morale, religieuse et de politesse collective. Le respect de l'autre est tel que le besoin de la force publique et l'usage de la violence s'en trouvent bannis... ». *Parenté et organisation sociale dans le Cambodge moderne et contemporain*, Genève, Olizane, 1992, p. 12.

dirigeants ne font que répondre à la demande de la communauté : tout comportement qui diverge de la norme est considéré au moins comme une impolitesse, au pire comme une marque de déloyauté, voire de trahison. Et le coupable provoque inmanquablement l'ostracisme de la communauté tout entière. Un pouvoir soucieux de l'unité de la communauté nationale et cimenté par l'obligation de conformité aux normes définies pour le bien public : ces caractéristiques du pouvoir sont pour les Occidentaux des manifestations d'autoritarisme. C'est oublier que cette autorité est moins subie que souhaitée ; elle rejoint la déférence naturelle pour les anciens et les supérieurs, la volonté d'unanimité, l'attrait pour la dépendance.

Comme les autres sociétés asiatiques, le Cambodge a une conception spécifique du pouvoir et de la liberté ; la relation supérieur-inférieur n'y a pas forcément un caractère autoritaire : le paternalisme s'accompagne nécessairement d'une interaction ; le jeu politique associe patrons et clients pour des motivations différentes mais tout aussi contraignantes. Et les occidentaux peuvent occasionnellement constater avec surprise que la dépendance est mutuelle et que les clients manipulent les patrons tout autant qu'ils sont utilisés par eux... Car la soumission est calculée : elle n'est ni servile, ni définitive. Le maître doit la mériter en apportant la preuve constante qu'il est le plus fort et donc peut assurer la protection. C'est le prix qu'il a à payer. Au moindre signe de faiblesse, il n'est plus respecté comme « celui qui donne l'ombre », selon l'expression utilisée en Asie, et donc il n'est plus utile de le servir. La plupart des régimes asiatiques ne peuvent donc être qualifiés de totalitaires, c'est-à-dire destructeurs des relations sociales ; au contraire, on connaît l'importance des relations de groupes et de clans en Asie. Ainsi, la représentation que les Cambodgiens se font de la vie politique se résume-t-elle souvent à une histoire de parenté et de famille. Cette vision est tellement prégnante au Cambodge que les historiens s'y laissent prendre et relatent l'histoire du royaume en termes de rivalité entre frères et cousins, la réduisant à une saga familiale, ignorant du même coup les rapports de force sociaux et les stratégies économiques. Cependant, il est tout aussi certain que la vie politique et administrative du Cambodge est traditionnellement articulée autour de relations parentales<sup>61</sup>. Cette constante dans les pays d'Asie du sud-est est renforcée au Cambodge par le fait que l'État se résume à peu de choses et que pour agir politiquement, les responsables utilisent des canaux qui sont d'abord familiaux.

---

<sup>61</sup> La conséquence est que l'espace politique est conçu en termes de relations de parenté : Le roi Norodom Sihanouk, après son abdication, a été naturellement appelé « Monseigneur père » ; d'ailleurs, lui-même s'adressait aux Cambodgiens en les appelant ses « enfants ».

Cette conception engendre deux inconvénients : d'une part, les dirigeants cambodgiens eux-mêmes recherchent ces rapports de protection et d'autorité, sur le mode parental : la classe dirigeante cambodgienne est depuis des siècles dépendante de protecteurs étrangers, siamois et vietnamiens, puis à partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle européens. Il n'existe en conséquence aucune notion de confiance en soi à aucun niveau de la société cambodgienne ; en cas de crise chacun recherche un sauveur puissant, au-dessus ou en dehors de la société, plutôt que d'imaginer une solution endogène.

D'autre part, les relations politiques sont fondées sur un clientélisme opportuniste et non sur l'idée de la chose publique ou de l'intérêt général. D'où la résurgence de la concussion, méthode institutionnelle pour s'attacher des soutiens politiques. Tout comme « régner » se dit « croquer le royaume », le rôle du fonctionnaire est d'utiliser les pouvoirs qui lui ont été confiés pour s'enrichir aux dépens de ses administrés. Jamais le pouvoir politique ne rémunère les fonctionnaires autrement que symboliquement : dès lors, aucun poste de fonctionnaire n'est considéré comme une charge ou un devoir ; c'est uniquement une ferme exigeant allégeance envers le pouvoir ; plus on monte dans la hiérarchie, plus la ferme est chère, plus elle doit rapporter.

### **Le poids du bouddhisme**

« Un Khmer n'est jamais purement laïc et assurément être khmer c'est être directement ou indirectement bouddhiste »<sup>62</sup>. Du point de vue culturel et religieux, le rôle du bouddhisme Theravâda est déterminant au Cambodge. Religion pratiquée par plus de 90 % de la population, elle influence de manière déterminante le comportement politique des Khmers. Or elle représente un obstacle à l'implantation des conceptions occidentales de la démocratie et des droits de l'homme au Cambodge.

Pour que les notions de droits de l'homme et de démocratie - au sens occidental - puissent acquérir une signification, deux conditions sont nécessaires : l'homme doit être reconnu comme sujet autonome de droit ; la société doit être considérée comme indépendante de l'État. Or le bouddhisme postule une évanescence de l'homme et réduit sa liberté à une virtualité. L'enseignement de Gautama le Bouddha<sup>63</sup> est fondé sur les notions essentielles de l'hindouisme : il reprend notamment la théorie du *karma* (toute action produit des effets, des résultats ; et ces effets se manifestent dans une vie ultérieure) et son déterminisme. Il reprend également l'enseignement

---

<sup>62</sup> Norin Chai, « Le bouddhisme khmer », *Conflits actuels*, n° 20, 2007, p. 44.

<sup>63</sup> André Migot, *Le Bouddha*, Paris, Complexe, 1990 ; Pierre Crepon, *Les fleurs de Bouddha*, *Anthologie du bouddhisme*, Paris, Albin Michel, 1991.

hindouiste sur la relativité des choses, du monde et de l'homme ; mais en le poussant jusqu'à ses ultimes conséquences : il n'est rien d'absolu en ce monde, tout est relatif, conditionné et impermanent. Il n'est pas de substance qui ne change pas. L'âme (*atman*) n'existe pas ; pas davantage le « soi » ou l'égo. L'homme comme individu doué de raison est une illusion ; mais il l'ignore (ou veut l'ignorer) et cette ignorance est à l'origine de la souffrance (*dukkha*), car le « moi » et le « mien » causent des désirs égoïstes et insatiables, de l'attachement, de la haine, de la malveillance, de l'orgueil...<sup>64</sup>. Le Bouddha insiste fortement sur l'impermanence du sujet, en faisant montre d'un matérialisme absolu : il n'existe pas d'esprit immuable qui puisse être appelé « soi » ou « âme », par opposition à la matière ; en fait la conscience procède de la matière et y retourne. L'homme n'est qu'un composé fragile et transitoire de cinq agrégats physiques et mentaux. Cette doctrine bouddhiste de l'*anatta* (« non-âme » ou « non-soi ») conduit logiquement à rejeter l'idée de libre arbitre qui occupe une place centrale dans la pensée philosophique et religieuse en Occident : si la totalité de l'existence est relative, conditionnée et impermanente, comment la volonté pourrait-elle être libre ? La volonté, comme toute autre pensée, est conditionnée. Le libre arbitre n'est pas libre ; et l'idée même de libre arbitre n'est pas libre de conditions<sup>65</sup>. L'homme est donc un composé momentané et interchangeable, sans existence véritable autre que dans ses désirs, sans « intérieur » réel qui le ferait sujet pensant et voulant. La prise de conscience par le sujet de son impermanence est essentielle, puisqu'elle conditionne le *nirvana*. En éteignant ses désirs, en renonçant à l'illusion, en se détachant de l'ego, le sujet réalise sa libération. Ce n'est pas dire que la « bonne loi » bouddhique serait contraire aux droits de l'homme et à la démocratie, ni même qu'elle les ignore. Les vertus qu'elle enseigne, notamment la compassion, favorisent ces derniers ; mais on ne peut pas les intégrer dans une perspective individualiste comme en Occident, ni prétendre les faire respecter avec le même rationalisme. Ainsi, le bouddhisme Theravâda pousse incontestablement au « non-agir » puisqu'il démontre que la liberté et la responsabilité de l'individu sont une illusion. Parallèlement, il incite à se soumettre à l'autorité, puisque les individus qui la détiennent la doivent au mérite qu'ils ont su acquérir dans leurs existences précédentes. Enfin, le salut étant affaire purement individuel, chacun est strictement responsable de sa propre destinée, de son propre *karma*. Puisque celui-ci détermine la nature des réincarnations futures, la situation sociale de chacun

---

<sup>64</sup> Walpola Rahula, *L'enseignement du Bouddha d'après les textes les plus anciens*, Paris, Seuil, 1978, p. 74.

<sup>65</sup> Walpola Rahula, *op. cit.*, p. 79.

est nécessairement conforme à son mérite. La religion au Cambodge favorise donc un certain individualisme. Dès lors, le peuple ne peut avoir conscience d'être le détenteur original du pouvoir, condition première d'une évolution du Cambodge vers une démocratie de type occidental. Ainsi, alors qu'en Occident l'impératif moral exige de pratiquer une solidarité active en situation de crise, au Cambodge au contraire, un malheur ou une catastrophe constitue un châtement karmique ou la manifestation de la colère des génies offensés ; dans ces cas-là, la victime est ramenée à un état de solitude car, se montrer solidaire d'elle équivaudrait à se déclarer complice. Les catastrophes sont une punition méritée car le résultat d'un karma.

Cependant, les évolutions politiques les plus récentes conduisent à relativiser ces appréciations<sup>66</sup> : beaucoup de paysans abandonnent leur croyance dans le *karma* comme explication et justification de leur condition ; ils sont de plus en plus nombreux à considérer leur situation comme le résultat de la corruption et de l'abus de pouvoir de la part des puissants ; ils transgressent leur aversion pour la confrontation et la violence en participant à des manifestations et des occupations de lieux publics pour protester contre les concessions dans les réserves forestières, la spoliation des terres, les conditions de travail dans les usines textiles... Ils sont d'ailleurs souvent conseillés par des bonzes.

Le rôle du clergé bouddhiste (le *sangha*) est historiquement important au Cambodge, comme dans les autres pays de bouddhisme Theravâda en Asie du sud-est. Les liens entre le *sangha* et le pouvoir - quelle qu'en soit la forme - sont étroits ; il faut attribuer cette qualité à l'extrême « plasticité » de la doctrine bouddhiste dont l'interprétation permet de justifier l'exercice de l'autorité politique des structures du pouvoir, que ces structures soient fondées sur une monarchie absolue, un régime militaire ou un gouvernement élu par le peuple. Néanmoins, les critiques de la part de certains bonzes contre les injustices sociales se font plus incisives depuis les années 1990.

#### **Une société hiérarchisée...**

L'analyse des modèles asiatiques d'organisation sociale indique qu'ils sont fondés sur un principe traditionnel : la hiérarchie, un principe dont les Occidentaux ont pris le contre-pied depuis plus de deux siècles, imposant l'idéal de liberté et d'égalité à partir de leur conception de l'homme comme individu et de leur conviction que l'humanité tout entière est censée être

---

<sup>66</sup> William Clausner, "Law and society", *Chulalongkorn law review*, 1998, p. 1-29 ; Ji Ungpakorn, *The struggle for democracy and social justice in Thailand*, Bangkok, Arom Pongpagan foundation, 1997.

présente en chaque homme (dès lors, tous les hommes sont égaux). Cette idéologie égalitaire est aujourd'hui devenue vérité universelle, mais au plan des textes plus que des esprits et des faits. Les sociétés asiatiques - bien que la plupart acceptent politiquement la déclaration universelle des droits de l'homme - maintiennent leurs valeurs traditionnelles et les structures sociales ancestrales. Leur représentation du monde implique une vision inégalitaire de la société et du droit : puisque le juste est ce qui revient en propre à quelque chose en vertu de sa nature, et que les natures sont hiérarchisées, il est juste que ceux qui ont une nature inférieure soient soumis à l'autorité et que ceux dont la nature est élevée exercent le pouvoir. Comme dans l'antiquité grecque et romaine, le principe du juste n'est pas l'égalité, mais la proportionnalité, c'est-à-dire le respect d'un ordre hiérarchique qui imite l'ordre cosmique. Les relations interpersonnelles sont marquées par la réciprocité, entre supérieur et inférieur. Le modèle reproduit dans ces relations est toujours celui de la famille ; et c'est la sécurité procurée par la cellule familiale que recherche l'individu dans ses relations sociales.

Cet attrait pour la dépendance n'est pas une tendance anormale, voire pathologique. Elle reflète simplement l'extrême importance accordée aux relations interpersonnelles et l'extrême hiérarchie sociale. De même que l'inégalité est une donnée première, il est naturel que les inférieurs recherchent la protection des supérieurs, lesquels font allégeance à de plus influents qu'eux, et ainsi de suite en un vaste système de relations patrons - clients. Ce sont les réseaux de clientèles - informels mais durables - qui structurent les sociétés asiatiques, bien davantage que les institutions politiques ou les bureaucraties étatiques.

La prégnance du patronage dans les relations sociales en Asie du sud-est est telle que certaines coutumes ou législations ont pu l'institutionnaliser : analysant les coutumes cambodgiennes codifiées à partir du XVII<sup>e</sup> siècle et en vigueur jusqu'au protectorat, Adhémard Leclère<sup>67</sup> signale l'obligation pour tout homme libre de se choisir un patron ; ce dernier sera tout à la fois l'agent de l'administration (il percevra l'impôt pour le compte du trésor) et le tuteur du client en cas de guerre ou de corvée publique ; il sera aussi son protecteur puisqu'il est tenu de l'assister en justice, de convoier ses plaintes à l'administration, de l'aider à payer d'éventuelles amendes. La police ne pourra arrêter un individu sans l'accord de son patron ; en cas de flagrant délit, le malfaiteur est ramené à son protecteur et confié à ce dernier : c'est lui qui devra l'accompagner au tribunal au jour fixé pour le procès. On voit donc à

---

<sup>67</sup> *Recherches sur la législation cambodgienne : droit privé*, Paris, Challamel, 1890, p. 18 à 35.

quel point les relations patrons-clients sont réciproques et les obligations mutuelles.

Le revers de cette adhésion massive au modèle social, c'est l'intolérance à l'encontre de ceux qui s'en distinguent, c'est l'exacerbation des différences entre « eux », les étrangers, et « nous », ceux du même sang. La difficile intégration des minorités en témoigne. Plus forte la volonté de s'identifier aux groupes et de s'y fondre, plus violente l'exclusion des étrangers à ce groupe. Cette volonté d'assimilation dans le groupe trouve son développement naturel dans la référence constante à la khmérité, c'est-à-dire à l'ensemble culturel qui fonde l'identité collective cambodgienne. Cette hypertrophie de la khmérité alimente une véritable paranoïa antivietnamienne qui a conduit aux pogroms des communautés vietnamiennes en 1970 et aux agressions des khmers rouges contre les villages vietnamiens à partir de 1975. Cette paranoïa conduit les Cambodgiens à perdre tout esprit critique : ainsi, au lendemain de l'intervention vietnamienne et de la fin du régime des khmers rouges, les observateurs occidentaux furent-ils étonnés de constater le chauvinisme intact des Cambodgiens ; interrogés, ces derniers optaient « souvent à contrecœur, en affichant de solides convictions contraires, pour une alliance de fait, justifiée par la khmérité, avec les khmers rouges »<sup>68</sup>.

L'identité et la cohésion sociale cambodgienne sont de nature culturelle et non ethnique ou politique. Est considérée comme khmère la personne qui connaît les traditions, la culture et parle la langue. Quiconque parvient à ce stade sera reconnu comme khmer car il appartient à la communauté culturelle. Les fréquentes et interminables discussions quant à ce qui est purement khmer, *khmaer sote*, montrent un attachement quasi-mystique à cette culture, comme s'il n'y avait point de salut hors d'elle. Mais si la khmérité est unique, elle se révèle multiple dans l'expression politique ; le sentiment de solidarité nationale est très récent. En contradiction avec l'affectation du discours sur la khmérité, les Cambodgiens témoignent dans leur histoire d'une absence réelle de solidarité nationale. Aussi étrange que cela puisse paraître, la notion de société nationale, au sens d'un ensemble communautaire et solidaire d'hommes, n'est apparue qu'en 1940. Et pour l'imposer, il fallut créer un néologisme - le terme *Sangkum* - pour tenter de conceptualiser la société cambodgienne aux yeux des Khmers.

---

<sup>68</sup> Françoise Corrèze et Alain Forest, *Le Cambodge à deux voix*, Paris, L'harmattan, 1984, p. 50.

**... et pourtant déstructurée**

De même que le Cambodge angkorien était une juxtaposition de principautés héréditaires, plus ou moins fédérées autour d'un principe impérial, l'histoire khmère fourmille de ces manifestations d'indépendance au cœur du royaume et de cette fragmentation du pays. « L'histoire khmère se décompose, au sens propre, en une longue suite de séditions intestines où la communauté cambodgienne se trouve dans une situation de vulnérabilité telle que l'État est toujours potentiellement menacé d'une disparition qui se répète cycliquement, et avec une gravité croissante »<sup>69</sup>. Au XIX<sup>e</sup> siècle, les Vietnamiens comme les Siamois, bien que désireux d'agrandir leur territoire, ont dû renoncer à occuper le Cambodge en raison de cette anarchie endémique.

Illustration de la déstructuration de la société khmère : les différences entre les communes cambodgienne et vietnamienne. Au Viet Nam, la commune est une institution vivante qui développe une vie propre et encadre strictement ses habitants ; un éventuel conflit est réglé au sein du village et les contestations à l'égard de l'autorité – lorsqu'elles s'expriment – sont portées par l'ensemble de la communauté. Au Cambodge en revanche, l'individualisme l'emporte ; les contestations sont le plus souvent isolées et s'expriment en marge des institutions : flambées de violence, sans lendemain et vite récupérées ; ou bien, respectueuses de l'ordre social et de l'autorité, elles se traduisent par une plainte auprès du roi ou du résident. Dans cette société fondamentalement conservatrice, l'individualisme prédomine sur le plan religieux en raison de l'influence du bouddhisme ; du point de vue économique, parce que c'est une société agraire dans laquelle les individus, mal reliés les uns aux autres, sont attachés à la terre ; dans une perspective politique, en raison du désintérêt pour la chose publique.

Le bouddhisme Theravâda pratiqué au Cambodge ne développe pas le sens de la responsabilité sociale collective. Le *karma* est attaché à un individu ; ce dernier est seul responsable de son statut dans la vie présente ; lui seul peut faire ce qui est nécessaire pour avoir un statut plus élevé dans une vie ultérieure. L'accent mis sur les vies passées et futures ne pousse pas l'individu à améliorer la situation sociale et les conditions collectives d'existence.

A la différence de la plupart des autres sociétés agraires d'Asie, la famille cambodgienne est essentiellement la famille nucléaire (parents et enfants) avec une moindre importance donnée à la famille élargie. Aucune trace n'est généralement conservée de la généalogie de la famille. D'ailleurs, jusque

---

<sup>69</sup> Jacques Népote, *op. cit.*, p. 32.

récemment, le nom de famille n'était guère utilisé par les individus. De ce fait, la discipline exercée par la famille ou la communauté élargie sur la personne est très faible.

Enfin, sur le plan politique, la liberté d'expression n'a jamais véritablement existé au Cambodge. Même à l'époque du *Sangkum* - considérée comme la période la plus « libérale » qu'ait connue le pays - la moindre critique, ou même un simple désaccord, vis-à-vis du parti ou de la personne de Sihanouk était considéré comme un acte de trahison<sup>70</sup>. Le Khmer considère l'administration et le pouvoir comme un monde à part auquel il doit respect et obéissance passive. Il convient de se soumettre aux caprices des gouvernants sans se poser de questions. En effet, les dirigeants méritent leur statut en raison de leurs qualités personnelles ; le pouvoir réside dans la personnalité, et non dans la fonction qu'ils occupent. Dès lors, l'engagement politique n'a aucun sens ; s'il se produit, c'est par opportunisme financier, personnel et non pour défendre des principes. De ce fait, l'adversaire d'hier sera l'ami de demain s'il procure des bienfaits...

Pour autant, faut-il en conclure que la culture cambodgienne explique l'échec de la transition démocratique dans le pays ? Certainement pas, car la culture et les identités ne sont pas des données immuables ; au contraire, toute culture politique est nécessairement un produit hybride, résultat d'interaction entre plusieurs influences culturelles, y compris extérieures à la société concernée. Il est donc clair que la culture politique cambodgienne ne condamne pas par avance une évolution vers la démocratie, au sens occidental du terme. L'exemple du Japon ou de Taïwan indiquent que des progrès graduels, mais significatifs, peuvent être faits en combinant une autorité forte de l'Etat avec le pluralisme et la compétition politique. Mais même dans ce cas, il est certain que la vie politique khmère continuera de refléter les perceptions traditionnelles du pouvoir ; la modernisation de la société et de l'Etat n'occultera pas la conception d'une autorité associée au statut, à la dignité et au sentiment d'être partie de l'ordre cosmique.

Dans leur désir de respectabilité, vis-à-vis des Occidentaux en particulier, les élites peuvent multiplier les preuves de leur engagement démocratique ; mais la défiance à l'égard de toute critique publique, la crainte de porter atteinte à l'unité de la communauté, la conviction que les dirigeants sont nécessairement supérieurs ne peuvent que contrarier le débat public et la participation populaire à la prise de décision qui sont les manifestations de la démocratie.

---

<sup>70</sup> Michael Vickery, *Kampuchea : politics, economy and society*, Boulder, Lynne Rienner, 1986.

## DEUXIEME PARTIE UN REGIME POLITIQUE AMBIGU

Le constituant cambodgien a tenté de concilier trois exigences différentes, voire contradictoires, pour mettre en place une monarchie constitutionnelle inédite.

En premier lieu les constituants ont été contraints en vertu des accords de Paris et du fait de la présence de l'Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge (APRONUC), d'adopter dans le texte un statut particulier pour l'Etat, fondé sur une triple exigence d'indépendance et d'intégrité territoriale (ce qui est positif) mais aussi de neutralité ; par ailleurs, sur le plan institutionnel, ils étaient tenus de souscrire à la conception « onusienne » de la démocratie et des droits de l'homme. L'annexe 5 des accords précise, outre l'adoption d'une constitution, que cette constitution « déclarera que le Cambodge appliquera un système de démocratie libérale fondée sur le pluralisme », avec des élections régulières au scrutin secret.

En deuxième lieu, ils ne pouvaient ignorer les pesanteurs de nature socialiste issues des régimes précédents. Imprégnant toujours les habitudes politiques et administratives, elles ne pouvaient être effacées par un simple trait de plume. Cela paraissait d'autant plus difficile que le parti du peuple cambodgien, représentant politique de cette tendance, avait obtenu cinquante et un sièges à l'Assemblée nationale constituante, et disposait donc d'une minorité de blocage face au FUNCINPEC royaliste, qui disposait de cinquante huit sièges. La prépondérance de l'Assemblée nationale, caractéristique des régimes d'Assemblée d'inspiration socialiste, est significative. De même, la partie consacrée aux droits économiques et sociaux, ainsi qu'au régime économique, trahit cette influence. Dans ce domaine la constitution reprend le procédé des déclarations - programmes qui ne fixent pas la réalité juridique mais se contentent de tracer des perspectives d'évolution. Et si le principe de l'économie de marché, le droit de propriété et la liberté des échanges sont réaffirmés (article 44, 56 et 60), d'autres dispositions ménagent de larges possibilités à l'interventionnisme étatique : définition extensive du domaine public, rôle de gestionnaire attribué à l'Etat dans l'exploitation des matières premières, possibilité de contrôle étatique du marché par la planification.

Le constituant est enfin marqué par la tradition autocratique ancestrale que représente le roi Sihanouk, relayée par le parti FUNCINPEC. Ce legs va également dans le sens du socialisme et du rôle dirigeant de l'Etat dans l'économie, comme à l'époque du *Sangkum*. Le résultat est donc un régime inédit qui intègre les expériences politiques antérieures, particulièrement celles de 1947, 1979 et 1989.

On pourrait considérer impossible la coexistence de ces trois sources d'inspiration, tant elles sont opposées. En effet, la théorie politique dominante en Occident analyse le changement comme un phénomène dialectique et conflictuel obéissant à une logique unilinéaire, qui permettrait à une société de passer d'un État « traditionnel » à un État « moderne », d'un régime « autoritaire » à un régime « démocratique ». D'une part, cette conception déterministe faisant de l'État moderne démocratique une perfection et une « fin de l'histoire » est inappropriée pour l'étude des systèmes asiatiques car dans ces derniers, les rapports entre l'État et la société civile sont beaucoup plus complexes qu'à l'Ouest. D'autre part, les changements en Asie passent par des compromis successifs entre forces opposées et par leur cohabitation, plus que par des conflits dialectiques. Le changement occasionne bien sûr des antagonismes, mais les cultures asiatiques (en particulier la bouddhique) rejettent la confrontation ouverte et privilégient l'harmonie apparente. C'est pourquoi les théories occidentales analysant les changements en termes d'opposition entre des forces sociales et de remplacement des unes par les autres, suivant un processus unilinéaire, sont impuissantes à analyser des sociétés aux caractéristiques et aux structures contradictoires : « démocratiques » et « autoritaires » ; « féodales » et « sociales ». De telles structures contradictoires entrent nécessairement en conflit, mais la confrontation débouche généralement sur un compromis qui permet une coexistence pacifique et préserve l'harmonie.

#### I. LE STATUT PARTICULIER DE L'ETAT CAMBODGIEN

Un Etat est classiquement défini comme une personne morale (à ce titre détachée de la personne physique des gouvernants) qui détermine elle-même ses compétences et ses propres règles fondamentales : autrement dit, une entité souveraine. La souveraineté serait même la spécificité de l'Etat.

Or dans le cas du Cambodge, le statut de l'Etat a été décrété par les puissances signataires des accords de Paris et par les Nations unies. Ce statut impose aux autres Etats, mais aussi aux dirigeants cambodgiens, de respecter trois principes : l'indépendance du Cambodge, sa neutralité, l'intangibilité de

ses frontières. Trois principes qui sont censés préserver l'avenir du pays, mais qui limitent notablement sa souveraineté.

### **1. Une indépendance garantie par les Nations unies**

La constitution insiste à plusieurs reprises sur l'indépendance du pays : dans l'article 1 (« le royaume du Cambodge est un pays indépendant, souverain... »), l'article 8 (« le roi est le garant de l'indépendance nationale, de la souveraineté... »), l'article 52 (« le gouvernement royal du Cambodge s'engage à défendre l'indépendance, la souveraineté... »), l'article 55 (« tout traité ou accord non compatible avec l'indépendance, la souveraineté... est abrogé ») et l'article 92 (« toute décision de l'Assemblée nationale contraire aux principes de la préservation de l'indépendance, de la souveraineté, de l'intégrité territoriale du royaume est considérée comme nulle »). Cette insistance peut se comprendre au regard de l'histoire du pays ; c'est aussi l'histoire du pays qui explique que l'indépendance cambodgienne soit désormais non seulement reconnue, mais encore garantie par les Etats signataires des accords de Paris et par l'Organisation des Nations unies dont ils étaient les mandataires.

Dans son rapport sur le déroulement et le résultat des élections au Cambodge du 10 juin 1993, le secrétaire général des Nations unies a affirmé que la communauté internationale continuerait à appuyer les dirigeants cambodgiens dans leurs efforts pour édifier « une société régie par le droit, dans laquelle les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont respectés ». C'est dire que, tout en respectant la souveraineté du pays, l'organisation entendait conserver un droit de regard sur l'entreprise de reconstruction et de stabilisation. Cette possibilité trouve d'ailleurs sa source juridique dans le texte des accords de Paris qui attribue la souveraineté à un conseil national suprême, mais qui ajoute aussitôt que « le conseil national suprême déléguera aux Nations unies tous les pouvoirs nécessaires pour assurer la mise en œuvre de l'accord global » (article 3 des accords de Paris).

Durant la période qui va de la signature des accords de Paris aux élections de 1993, le Cambodge est placé sous protectorat international : une émanation de l'ONU, l'Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge (APRONUC) assume un pouvoir réglementaire qui lui a permis, notamment, d'édicter une loi électorale ; elle possède également une compétence juridictionnelle répressive qui s'appuie sur un code pénal sommaire promulgué par ses soins ; ses composantes sont chargées de contrôler et de superviser les activités gouvernementales des différentes parties (dans les faits, essentiellement les activités de l'État du Cambodge).

Sur le plan juridique, c'est la technique du mandat qui est utilisée : en vertu des accords de Paris, l'ONU est mandataire et exerce son mandat par le canal d'un organisme *ad hoc* étroitement contrôlé. L'APRONUC agit au nom du mandant - le conseil national suprême - et en accord avec lui, sous l'étroit contrôle du Conseil de sécurité.

Pour éviter les blocages potentiels, deux précautions sont prévues : concernant les blocages au sein du CNS, il est prévu qu'en cas d'absence de consensus au sein du conseil sur une question qui suppose l'action conjointe de l'APRONUC et du CNS, il appartient au prince Sihanouk, président du CNS, de trancher en dernier ressort. Si le prince en est empêché, sa prérogative est transférée au représentant du secrétaire général des Nations unies au Cambodge. Concernant les obstacles possibles sur le terrain, l'article 29 de l'accord prévoit que, « en cas de violation ou de menaces de violation du traité », des « dispositions appropriées » seront prises à l'initiative du président de la conférence de Paris, sur demande du secrétaire général ou du Conseil de sécurité.

Si l'APRONUC appartient au passé, l'indépendance nationale retrouvée ne signifie pas que les Nations unies se désintéressent du Cambodge. Au contraire. Les engagements, les obligations et les contraintes contenus dans les accords de Paris sont toujours actuels ; le gouvernement cambodgien a l'obligation de les mettre en œuvre. Leur violation pourrait entraîner une « réaction appropriée » des Nations unies ou des états signataires.

Les trois accords de Paris - celui sur « le règlement politique global du conflit », celui relatif à « la souveraineté, l'indépendance, l'intégrité et l'inviolabilité territoriale, la neutralité et l'unité nationale du Cambodge », la « déclaration sur le relèvement et la reconstruction du Cambodge » - visent à assurer la reconstruction du pays. Mais, « c'est au peuple cambodgien et à son gouvernement issu d'élections libres et équitables que doit incomber principalement la responsabilité de décider des besoins et des projets concernant la reconstruction du Cambodge » (« déclaration sur le relèvement et la reconstruction du Cambodge », alinéa 2). Cette indépendance de décision est garantie par les signataires de l'accord (accord général, partie IV, article 18 ; accord relatif à la souveraineté, article 2).

Néanmoins, une coordination internationale est prévue pour la répartition de l'aide à la reconstruction sous la forme d'un comité international pour la reconstruction du Cambodge (CIRC. déclaration sur le relèvement et la reconstruction du Cambodge, point n° 13). Cette institution se réunit alternativement à Tokyo et à Paris pour programmer les actions de

reconstruction et établir le bilan des réalisations. Les réunions annuelles du comité sont l'occasion de discuter et de contrôler la politique cambodgienne.

Autres secteurs dans lesquels les dirigeants cambodgiens doivent tenir compte de l'opinion internationale : la défense des droits de l'homme et la démocratie. Sur le premier point, les accords imposent au gouvernement cambodgien l'adhésion aux instruments juridiques internationaux relatifs aux droits de l'homme et leur inscription dans la constitution. L'article 3 de l'accord relatif à la souveraineté ajoute que « la commission des droits de l'homme des Nations unies devrait continuer à surveiller étroitement la situation des droits de l'homme au Cambodge, y compris en désignant si nécessaire un rapporteur spécial qui ferait un rapport annuel à la commission et à l'Assemblée générale ».

Depuis le début des années 2000, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU dépendant de l'ECOSOC reconduit régulièrement le mandat d'un rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Cambodge (Thomas Hammarberg, Peter Leuprecht puis Surya Subedi). Ce dernier critique fréquemment le système judiciaire « non indépendant, inefficace et corrompu »<sup>71</sup>, regrette l'extrême lenteur de la réforme judiciaire, condamne, avec *Amnesty International*<sup>72</sup> et *Human Right Watch*, un climat d'impunité à l'égard de tous les trafics, notamment celui des êtres humains<sup>73</sup>. Le ministère cambodgien des Affaires étrangères a beau s'en défendre en soulignant dans un communiqué du 10 avril 2003 « qu'il ne fait aucun doute que le Cambodge s'est distingué, dans la région, comme une des sociétés les plus ouvertes, avec une liberté bien plus grande, une démocratie plus vibrante<sup>74</sup> », l'ensemble des observateurs étrangers demandent une réforme « urgente » du cadre judiciaire et légal, dénonçant les violences politiques, une administration déficiente de la justice et le non-respect des conventions internationales. Les plus sévères critiques portent invariablement sur le fonctionnement de la justice et de la police, largement corrompues. En 2003, les principales organisations de défense des droits de l'homme se sont inquiétées d'une augmentation des expropriations illégales et des viols, d'une recrudescence

---

<sup>71</sup> Rapport à l'Assemblée générale de l'ONU 2002 : « Lors de mon premier voyage ici, j'avais résumé en quatre mots les maux profonds que nous avons à combattre : pauvreté, corruption, violence, absence de droits, deux ans plus tard aucun ne peut être rayé de la liste (...) ». Il note un « très grand fossé entre le pays légal et le pays réel (...) Ici tout est toujours possible sur le papier ».

<sup>72</sup> Rapports 2000 et 2003.

<sup>73</sup> Rapport sur le trafic des êtres humains du département d'Etat, 2002.

<sup>74</sup> Rapporté par le quotidien *Cambodge Soir*, n° 1748, 11-13/04/2003, « Vives réactions au rapport de Peter Leuprecht ».

du trafic d'êtres humains et d'une plus forte répression des manifestations sur la voie publique. Lors de la crise politique persistante en 2013-2014, le rapporteur spécial a demandé aux responsables politiques de sortir de l'impasse<sup>75</sup>.

Si les sanctions ne sont pas expressément mentionnées dans les accords en cas de non-respect des contraintes internationales imposées au Cambodge, il est évident que les moyens de pression existent, notamment financiers, pour inciter les autorités à suivre les recommandations. Dans les cas extrêmes, il faut mentionner la possibilité du recours aux « dispositions appropriées » (article 29 de l'accord général).

## 2. La neutralité perpétuelle

L'article premier de la constitution de 1993 édicte : « le royaume du Cambodge est un Etat... perpétuellement neutre et non-aligné ». La politique de neutralité du Cambodge est énoncée de façon détaillée dans l'article 53 de la constitution : « Le royaume du Cambodge maintient fermement une politique de neutralité perpétuelle et de non alignement. Le royaume du Cambodge coexiste pacifiquement avec les autres pays voisins et avec tous les autres pays du monde.

Le royaume du Cambodge n'agresse jamais aucun autre pays, ne s'immisce pas directement ou indirectement dans les affaires intérieures des autres pays, sous quelque forme que ce soit, règle tous les problèmes par des moyens pacifiques et dans le respect des intérêts mutuels.

Le royaume du Cambodge n'adhère à aucune alliance militaire ni ne conclut aucun accord militaire incompatible avec sa politique de neutralité.

Le royaume du Cambodge ne permet pas l'installation de bases militaires étrangères sur son territoire et n'autorise pas l'installation de ses bases militaires à l'étranger, sauf si l'Organisation des nations unies le demande.

Le royaume du Cambodge se réserve le droit de recevoir des aides étrangères sous forme de matériels militaires, armements, munitions, instruction des forces armées, ainsi que diverses aides pour se défendre et garantir l'ordre et la sécurité publics à l'intérieur du pays ».

Cette déclaration de neutralité détaillée rappelle la politique internationale poursuivie par le prince Sihanouk au lendemain du retour à l'indépendance<sup>76</sup>, une politique formalisée dans le *kram* le 14 novembre 1957 qui affirmait l'interdiction de toute alliance militaire ou idéologique et de toute agression

---

<sup>75</sup> Centre d'actualités de l'ONU, 17 janvier 2014, p. 1.

<sup>76</sup> Cf. Norodom Ranaridh, *op. cit.*, p. 222 sq

(art. 1), mais proclamait également une liberté intégrale de riposte en cas d'attaque venue de l'extérieur ou en cas de subversion interne (art. 2).

Mais, alors que la neutralité du Cambodge dans les années 1960 était l'expression d'une politique volontaire, la déclaration de neutralité de la constitution de 1993 est le résultat d'une exigence des accords de Paris : l'accord pour un règlement politique global du conflit impose (art. 23 et annexe V) une constitutionnalisation de la neutralité ; l'accord relatif à la souveraineté précise de façon détaillée le contenu de cette neutralité : « le Cambodge s'engage solennellement, par le présent accord, à maintenir, préserver et défendre sa souveraineté, son indépendance, son intégrité et son inviolabilité territoriale, sa neutralité et son unité nationale ; la neutralité perpétuelle du Cambodge sera proclamée et consacrée par la constitution cambodgienne qui sera adoptée après la tenue d'élections libres et équitables » (art. 1-1). Suit une liste d'engagements de la part du Cambodge : s'abstenir de toute action contre la souveraineté ou l'intégrité d'autres Etats ; s'abstenir de conclure toute alliance militaire ou tous autres accords militaires incompatibles avec sa neutralité ; s'abstenir de toute ingérence ; mettre fin aux traités et accords incompatibles avec sa neutralité ; s'abstenir d'utiliser son territoire pour porter atteinte à l'intégrité d'autres Etats ; ne pas permettre l'introduction ou le stationnement au Cambodge de forces étrangères, sous quelque forme que ce soit... (art. 1-2). Comme on le voit, l'article 53 de la constitution ne fait que reprendre à la lettre les engagements imposés par la communauté internationale.

### **3. L'intangibilité du territoire**

Paradoxalement, les régimes successifs qu'a connus le pays ont adopté la position de leurs prédécesseurs sur la question des frontières. Le point de départ est que le Cambodge ne possède pas de frontières qui aient été librement acceptées par ses voisins : les limites avec le Viet Nam et le Laos ont été tracées par les Français dans le cadre de la colonisation ; il s'agissait d'ailleurs de délimitations administratives. Quant à la Thaïlande, la ligne frontière qui la sépare du Cambodge a été définie dans un traité signé par les Français - protecteurs du Cambodge - et le gouvernement thaïlandais. Cette situation n'est pas propre au Cambodge et se retrouve dans nombre de situations de colonisation. Mais ce qui est frappant est le refus des régimes cambodgiens successifs de s'engager sur des frontières précises. La définition la plus élaborée est celle que le prince Sihanouk avait trouvée en 1968 lorsqu'il lança un appel à la reconnaissance internationale du Cambodge « à l'intérieur de ses frontières actuelles ».

Or cette formule est ambiguë : elle peut être comprise comme une renonciation aux anciens territoires khmers, perdus au cours des siècles passés, notamment devant l'expansion vietnamienne. Mais cette interprétation est en contradiction avec les demandes formulées de façon répétée par le même Sihanouk, à l'occasion de la conférence de Genève, sur la nécessité de récupérer les territoires se situant au Sud-Viet Nam<sup>77</sup>.

La constitution promulguée le 24 septembre 1993, dans son article 2, traite du territoire : « l'intégrité territoriale du royaume du Cambodge est absolument inviolable dans ses frontières délimitées sur les cartes à l'échelle 1/100.000<sup>e</sup> dressées entre les années 1933-1953 et internationalement reconnues entre les années 1963-1969 ». Cette formule, probablement due au prince Sihanouk, est équivoque : la référence à des cartes dressées entre les années 1933 et 1953 est très imprécise ; le délai traduit l'absence de consensus au Cambodge car il n'existe pas une délimitation durant ce laps de temps de vingt ans, mais bien plusieurs. Il suffit de constater les différences entre les cartes utilisées en 1933 (datées en réalité de 1927) et celles de 1953, année de l'indépendance du pays.

Cette ambition territoriale reflète la survivance d'un concept de l'État qui n'a pas de frontière fixe définie et dont l'influence s'étend aussi loin qu'il ne rencontre pas une force égale : à l'époque d'Angkor, l'espace khmer était perçu comme formé des territoires sur lesquels vivaient des Khmers qui faisaient allégeance par l'intermédiaire de leur chef à la cour royale ; il s'agissait donc d'un espace ethnique et culturel dont les limites n'étaient pas clairement définies. Jusqu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle et l'arrivée des Français qui tracent une frontière linéaire, conforme aux conceptions européennes, il n'existe même pas de carte du Cambodge. Deux exemples témoignent de cette survivance : de nombreux éléments tirés de documents saisis montrent que les troupes de Pol Pot, lorsqu'elles furent lancées à travers la frontière du Viet Nam en 1977-1978, avait reçu de leur commandant l'ordre de regagner les provinces perdues « aussi loin que pousse le *thnot* (palmier à sucre) », cet arbre étant le signe du mode cambodgien d'occupation du sol. Autre exemple : l'absence de conception territoriale explique l'ambiguïté des réactions cambodgiennes – souvent relevée avec perplexité par les observateurs à l'époque - à l'utilisation du territoire par les Vietnamiens avec la piste Ho Chi Minh ; le territoire n'étant pas contrôlé par le pouvoir central,

---

<sup>77</sup> Sur les voltes-faces répétées du prince et du personnel politique cambodgien au sujet des frontières, cf. Michel Blanchard, *Vietnam-Cambodge, une frontière contestée*, Paris, L'harmattan, 1999, p. 124 sq.

les Khmers considéraient d'une certaine façon qu'il ne leur appartenait pas tout à fait.

Il semble donc qu'aucun gouvernement cambodgien, quelle que soit son orientation politique, ne soit capable de parvenir à l'établissement d'une ligne frontalière claire qui signifierait l'abandon de ses revendications sur terre ou sur mer. Depuis 1993, il semble même qu'un attribut essentiel de la légitimité politique au Cambodge serait le refus de signer aucun accord qui reconnaîtrait que les territoires perdus le sont effectivement et définitivement. L'affaire est évidemment symbolique, puisque les frontières existent réellement<sup>78</sup> ; mais il est clair que le symbole est nécessaire à tous les gouvernements successifs.

### **Les frontières avec la Thaïlande**

Avec la Thaïlande, la frontière est reconnue internationalement par les traités du 13 février 1904 et du 22 mai 1907. Ces derniers sont confirmés dans les deux traités franco-siamois de 1927 et 1937. Certes, la convention de Tokyo est imposée à la France vaincue en 1941 ; mais la convention de Washington en 1946 rétablit le *statu quo* et restitue les provinces du nord-ouest au Cambodge. Le seul litige d'importance porte sur le temple de Preah Vihear : en 1954, alors que le Cambodge a accédé à l'indépendance, une force armée thaïlandaise occupe le temple et ses environs. Saisie par le Cambodge, la Cour internationale de justice, en juin 1962, rend un arrêt confirmant la souveraineté du Cambodge sur le temple de Preah Vihear et ses environs en vertu de la ligne frontière établie laquelle a été confirmée par des traités successifs et n'a jamais fait, jusqu'alors, l'objet de contestation de la part de la Thaïlande. « La Cour s'estime donc tenue, du point de vue de l'interprétation des traités, de se prononcer en faveur de la frontière indiquée sur la carte pour la zone litigieuse. ». L'arrêt précise que « la Thaïlande est tenue de retirer tous les éléments de forces armées ou de police ou autres gardes ou gardiens qu'elle a installés dans le temple et ses environs situés en territoire cambodgien »<sup>79</sup>. En juillet 1962, la Thaïlande accepte l'arrêt de la Cour internationale de justice.

Il existe pourtant en Thaïlande un fort courant d'opinion qui considère que la frontière khméro-thaïe serait le produit d'une violence coloniale

---

<sup>78</sup> D'ailleurs l'Asean n'accepterait jamais une remise en cause qui constituerait un précédent dans la région, puisque chacun des pays membres pourrait alors invoquer des précédents historiques pour remettre en cause le tracé actuel des frontières dans la région.

<sup>79</sup> Cf. Jean Pierre Cot, « Le temple de Preah Vihear », *Annuaire français du droit international* 1961 et 1962, p. 229 et 217.

exercée par la France à l'encontre du Siam à la suite de la conquête du Cambodge. Les accords conclus auraient été arrachés au Siam par la force et entreraient donc dans le cadre des traités inégaux. La critique ressurgit à propos de la question du temple de Preah Vihear en 2008<sup>80</sup>.

Le 7 juillet 2008, le Comité du patrimoine mondial de l'humanité inscrit, à l'unanimité, le temple sur la liste du Patrimoine mondial de l'humanité. Mais le gouvernement thaïlandais qui contrôle le principal accès au temple, revendique une zone de 4,6 km<sup>2</sup> en contrebas de l'édifice<sup>81</sup>. Le 15 juillet 2008, les forces armées thaïlandaises violent l'intégrité du territoire cambodgien dans le secteur de Preah Vihear. Des escarmouches meurtrières les opposent aux troupes cambodgiennes jusqu'en octobre. La crise est exploitée à des fins intérieures à Bangkok où des manifestations appellent le premier ministre à la démission. Les négociations bilatérales s'engagent, sans succès. Aussi, le 28 avril 2011, le gouvernement cambodgien dépose une requête auprès de la Cour internationale de justice lui demandant une interprétation de l'arrêt rendu le 15 juin 1962 et l'adoption de mesures conservatoires. Le 18 juillet 2011, la Cour rend son arrêt : elle rejette à l'unanimité « la demande de la Thaïlande tendant à la radiation du rôle de la Cour de l'instance introduite le 28 avril 2011 par le Cambodge » ; elle définit une zone « démilitarisée provisoire » autour du temple et demande aux deux parties de retirer immédiatement leur personnel militaire actuellement présent dans cette zone ; enfin, la Cour demande la Thaïlande de « ne pas faire obstacle au libre accès du Cambodge au temple ni à la possibilité pour celui-ci de ravitailler son personnel non militaire ».

Le 11 novembre 2013, la Cour décide que « le Cambodge dispose la souveraineté sur toute la superficie du promontoire du temple », autrement dit sur la zone de 4,7 km<sup>2</sup> en contrebas du temple que lui dispute la Thaïlande. Les juges ajoutent toutefois que « les deux États voisins devront coopérer pour préserver ce patrimoine universel ».

Néanmoins, quels que soient les différends, la frontière avec la Thaïlande est considérée différemment de celle qui sépare le Cambodge et le Viet Nam : avec la Thaïlande, la frontière servait de refuge à l'époque des khmers rouges puis du régime pro-vietnamien ; elle est aussi un lieu d'intense activité économique ; enfin la culture cambodgienne est beaucoup plus proche de la thaïlandaise que de la vietnamienne. C'est pourquoi les empiètements

---

<sup>80</sup> Sean Pengse, « Le pétrole, la politique et les frontières du Cambodge », *Conflits actuels*, n° 20, 2007, p. 135-158.

<sup>81</sup> Il s'agit de satisfaire une opinion en proie à des surenchères nationalistes.

thaïlandais - mentionnés par les Nations unies lors de leur présence au Cambodge - n'ont pas suscité la même réaction que ceux des Vietnamiens.

### **Les frontières avec le Viet Nam**

A la différence des frontières avec la Thaïlande, la démarcation entre le Cambodge et les anciens pays de la fédération indochinoise française (Laos, Viet Nam) ne repose pas sur des instruments juridiques internationaux mais sur des actes de l'administration coloniale. De plus, de nombreuses incertitudes subsistent sur la délimitation.

Cette démarcation est remise en cause par les Cambodgiens sur la base des thèses défendues par Sarin Chhak : l'une, pour le doctorat en sciences politiques obtenu en 1964, porte sur les frontières du Cambodge avec la Cochinchine et l'Annam ; l'autre, en 1966 pour le doctorat en droit, porte sur la frontière khméro-thaïlandaise<sup>82</sup>. Cette dernière est préfacée par le chef de l'État Norodom Sihanouk, ce qui témoigne de la valeur qui lui est accordée. Ces travaux servent de référence à toutes les études ultérieures. Concernant les frontières avec le Viet Nam, l'auteur identifie six zones (cinq terrestres, une maritime) qui constituent des amputations du territoire cambodgien non fondées en droit car elles sont le résultat de décisions prises par les colonisateurs pour favoriser la Cochinchine, terre de souveraineté française, au détriment du Cambodge, pays de protectorat. L'auteur considère donc que la remise en cause des frontières du Cambodge qui n'ont pas été fixées par des traités internationaux, mais qui résultent en réalité de décisions coloniales fixant des délimitations administratives, est une nécessité juridique absolue, une exigence majeure du retour à l'indépendance. Sur le plan juridique, l'auteur écarte la pertinence pour l'Asie du principe de *l'uti possidetis* et rappelle que les transferts territoriaux administratifs réalisés par la France se heurtent aux exigences du régime du protectorat. Comme on le voit, la véritable frontière est encore à tracer et ne peut résulter que d'une libre négociation entre les parties intéressées. Il est clair que ces analyses conduisaient à une politique de larges revendications territoriales à l'égard des voisins du Cambodge et pouvaient compromettre la paix. C'est pourquoi, dans les années 1965, le prince Sihanouk renonça à toute revendication irrédentiste à l'égard du Laos et du Viet Nam. Il concentra ses efforts sur la reconnaissance de l'intégrité territoriale du royaume « dans ses frontières actuelles ».

---

<sup>82</sup> Sarin Chhak, *Les frontières du Cambodge*, Paris, Dalloz, 1966.

Après la fin du régime khmer rouge dont les incursions au Sud-Viet Nam entre 1975 et 1978 avaient conduit à la destruction d'une centaine de villages, faisant plusieurs centaines de morts et laissant plus de 250 000 personnes sans abri, des accords sont conclus entre les deux pays. Un traité porte le 7 juillet 1982 sur la frontière maritime, puis deux autres (20 juillet 1983) sur l'ensemble de la question frontalière. Mais ces traités sont considérés comme ambigus ; ils sont également remis en question par certains Cambodgiens au motif que ces documents, signés par un Etat non reconnu par les Nations unies (et occupé par l'autre signataire), ne peuvent être considérés comme valides. Un nouveau traité est donc signé le 27 septembre 1983, sur la frontière terrestre. Une convention signée le 27 décembre 1985 prévoit la création d'une commission mixte pour la définition d'un tracé précis, la pose des bornes et l'établissement de cartes.

Sur le plan diplomatique, l'amélioration des relations avec le Viet Nam sont attestées par le règlement de la question des frontières terrestres : le 10 octobre 2005, un traité signé entre les deux Etats complète la convention de délimitation des frontières de décembre 1985. Les opérations de bornage débutent en septembre 2006. Mais la question demeure un sujet de prédilection pour les opposants au PPC.

Ainsi, le roi Sihanouk, dans ses fameuses lettres publiées de Pékin où il faisait souvent retraite, ne manquait pas de déplorer que, « selon certains rapports, les Vietnamiens occupent illégalement certaines parties du Cambodge ». Lors des campagnes électorales de 1993 et 1998, le prince Ranariddh dénonçait régulièrement l'émigration vietnamienne au Cambodge (tout en se défendant d'être raciste) et demandait l'annulation des traités frontaliers. Mais c'est surtout l'opposant Sam Rainsy qui développe un discours xénophobe antivietnamien parce qu'il semble convaincu de la nature foncièrement expansionniste des Vietnamiens, mais aussi par opportunisme politique. Reprenant le discours des khmers rouges, il accuse régulièrement le Viet Nam d'influencer le gouvernement de Phnom Penh et d'avoir infiltré l'armée et la police. Le nombre des résidents vietnamiens au Cambodge (quelques centaines de milliers) lui sert d'argument de propagande pour illustrer la volonté du Viet Nam de coloniser le Cambodge et de mettre fin à l'existence de la « race khmère » ; ainsi, les Vietnamiens du Cambodge, même implantés depuis plusieurs générations, sont-ils toujours considérés comme étrangers et servent-ils régulièrement de boucs émissaires...

Ce sentiment d'infériorité-supériorité très fort des Khmers envers les Vietnamiens tient souvent lieu de politique et constitue l'une des causes principales de la fragilité de la construction nationale au Cambodge.

## II. LES FONDEMENTS DE L'IDENTITE KHMERE

L'article 4 de la constitution indique que « La devise du royaume est : nation, religion, roi ».

Alors que le concept de nation est familier aux Occidentaux, les deux institutions - clergé bouddhique et royauté - pourraient passer pour archaïques, ou pour le moins conservatrices, à l'heure de la démocratisation et de la mondialisation. Il n'en est rien. Au Cambodge, ces structures, historiquement anciennes, sont au contraire les vecteurs de la modernisation. Elles permettent d'intégrer dans la culture cambodgienne des comportements politiques et une participation à la vie publique jusque-là inconnue. Comme l'explique Taing Samreth, « l'inscription des faits politiques quotidiens (les élections, les débats politiques, les discours à l'Assemblée, les conseils des ministres, les polémiques antigouvernementales lancées régulièrement par l'opposition) dans un monde de puissances magiques invisibles (les offrandes aux génies et les dons aux monastères, les amulettes de protection, le recours des politiciens à des devins, la pratique médiumnique croissante dans les zones urbaines, la place intacte des moines et des princes dans le jeu politique, les accusations de sorcellerie dans les villages...) relèvent d'un phénomène d'extraversion culturelle qui participe de l'invention paradoxale de la modernité »<sup>83</sup>.

### 1. La nation : un souverain improbable

De façon paradoxale, le titre premier de la constitution intitulé « de la souveraineté » ne fait aucune mention de son titulaire. Il débute par l'affirmation selon laquelle « le Cambodge est un royaume... ». Quant à l'article 4, il consacre la devise traditionnelle du royaume : « nation, religion, roi ». C'est dire que le peuple n'apparaît pas explicitement ; pourtant, c'est bien à lui qu'appartient la souveraineté. D'abord, parce que la constitution est présentée comme le produit de la volonté populaire ; le préambule indique : « nous peuple khmer... établissons... » ; Ensuite, en raison de la formule de l'article 51 selon laquelle « tout citoyen khmer est maître de la destinée de son pays. Tous les pouvoirs appartiennent aux citoyens ». Certes, l'article 50 énonce que « tout citoyen khmer des deux sexes doit respecter les principes de la souveraineté nationale... ». Certains en ont déduit que le constituant cambodgien introduit ainsi la distinction spécifique au droit français de la souveraineté nationale et de la souveraineté populaire. Ce faisant, l'objectif du

---

<sup>83</sup> Chatomukh, août 2008, p. 13.

constituant serait identique à celui des révolutionnaires français de 1791 : brider l'expression de la volonté populaire en confiant la souveraineté à une personne fictive, la nation. Il est difficile de prendre partie sur ce point, d'autant qu'il n'est pas certain que les termes du texte officiel en khmer correspondent aux concepts du droit constitutionnel français établissant une distinction entre les deux formes de souveraineté...

La forme démocratique du régime ressort clairement de la formule de l'article 51-2 : « Tout citoyen khmer est maître des destinées de son pays ». Il s'agit d'une démocratie libérale pluraliste (art. 51-1 : « le royaume du Cambodge pratique un régime politique de démocratie libérale pluraliste » ; al. 4 : « les pouvoirs sont séparés entre le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire »). Enfin, cette démocratie est représentative (al. 3 : « Tous les pouvoirs appartiennent aux citoyens. Les citoyens exercent leurs pouvoirs par l'intermédiaire de l'Assemblée nationale, du Sénat, du gouvernement royal et des juridictions »).

### **La participation du peuple**

Cependant, quatre dispositions de la constitution permettent au peuple de participer à la prise de décision et de peser sur les décisions de l'administration.

Le droit de vote (art. 34) est fixé à 18 ans (25 ans pour l'éligibilité). La constitution renvoie à la loi le soin de préciser les conditions d'exercice de ce droit. L'article 50 de la loi électorale du 26 décembre 1997 prévoit que « pour pouvoir voter, un citoyen doit être inscrit sur la liste électorale et avoir une carte d'électeur. Les conditions d'inscriptions des électeurs sur les listes électorales sont les suivantes :

- 1- être de nationalité khmère,
- 2- être âgé de 18 ans au moins au jour des élections,
- 3- avoir une adresse précise dans le royaume du Cambodge,
- 4- s'inscrire soi-même,
- 5- ne pas être emprisonné,
- 6- ne pas être aliéné ou placé sous tutelle par décision de l'autorité compétente ».

Parallèlement à la désignation de ses représentants, le peuple peut « participer activement à la vie politique, économique, sociale et culturelle du pays. Toute requête des citoyens doit être minutieusement examinée et résolue par les organismes d'État » (art. 35). Faute de précisions complémentaires, et dans l'attente de textes de mise en œuvre, on peut

considérer qu'il s'agit là d'une ouverture sur la démocratie directe, par voie de référendum notamment.

Autre technique de démocratie semi directe, le Congrès national appartient à la tradition cambodgienne depuis le *Sangkum*. Les articles 147, 148 et 149 définissent ses missions et compétences, sa composition, sa périodicité et les principes essentiels de son fonctionnement : conformément à la tradition, le Congrès est ouvert à tous ; il est un instrument d'information ; ses participants peuvent formuler des vœux transmis à l'Assemblée nationale et au Sénat ; convoqué par le premier ministre, il est présidé par le roi ; il se réunit une fois par an au mois de décembre.

Enfin, l'article 39 de la constitution reconnaît aux citoyens le droit de protester, de porter plainte et de réclamer des dommages-intérêts pour tout acte illégal commis par les agents publics dans le cadre de leurs fonctions. La suite à donner aux plaintes et aux demandes de dommages-intérêts appartient aux tribunaux. Cette disposition consacre la soumission de l'administration au droit et le principe d'une responsabilité de l'État du fait de ses agents. Bien plus, elle peut être interprétée comme un droit à l'action populaire directe ; c'est en tout cas sous cette forme qu'elle figurait déjà dans l'article 39 de la constitution de 1989 et de celle de 1981. Il faut noter cependant que cette action populaire ne s'étend pas aux plaintes concernant la constitutionnalité des lois puisque, selon l'article 141, le peuple ne peut intervenir sur ce point que par l'intermédiaire des députés et du président de l'Assemblée ; aucune saisine directe ne lui est reconnue, aucun moyen ne lui est fourni pour contraindre les représentants à l'action.

#### **L'affirmation des droits et libertés**

La constitution énonce les droits et libertés dans deux chapitres distincts : le chapitre III intitulé « Des droits et devoirs des citoyens khmers » et le chapitre VI qui porte sur « l'éducation, la culture et l'action sociale ». Cette distinction est une preuve supplémentaire de l'influence socialiste sur le constituant cambodgien, puisque le chapitre III traite essentiellement des droits et libertés entendus au sens libéral, alors que les articles du chapitre VI concernent les droits économiques, sociaux et culturels.

Le sentiment qui domine à la lecture des dispositions constitutionnelles est que l'approche et le règlement des questions relatives aux droits de l'homme doivent se faire sur la base d'une conciliation entre les normes juridiques internationales (qui sont énoncées dès l'entame du chapitre III<sup>84</sup>) et les

---

<sup>84</sup> Article 31 : « Le royaume du Cambodge reconnaît et respecte les droits de l'homme tels qu'ils sont définis dans la charte des Nations unies, dans la déclaration universelle des droits de

spécificités historiques, politiques, socio-économiques et culturelles de chaque nation. Aucun État ne peut imposer son modèle politique et culturel à un autre ; aucun État n'a le droit d'utiliser la question des droits de l'homme pour intervenir dans les affaires intérieures d'autres États.

Néanmoins, la présentation des droits est conforme aux standards internationaux puisque les libertés fondamentales figurent avant les droits économiques, sociaux et culturels.

#### Les droits fondamentaux

Selon la vulgate de la démocratie libérale, les droits fondamentaux incluent au premier chef les droits civils et politiques : la sûreté, les libertés d'opinion et de circulation ainsi que le droit de vote. Bien qu'influencée par le socialisme, la constitution du Cambodge fait à ces libertés une large place.

Malgré l'intitulé du chapitre III qui semble réserver les droits aux seuls « citoyens khmers », l'énumération contient des droits de l'homme invocables par tout individu : le droit à la vie (art. 32), l'interdiction de la torture et des peines et traitements inhumains ou dégradants (art. 38), l'interdiction du trafic des êtres humains et de la prostitution (art. 46), l'égalité entre l'homme et la femme et le droit au mariage et au divorce (art. 45), la sûreté et les droits de la défense... Au nombre des « libertés classiques », la sûreté est garantie à chacun sous le contrôle des tribunaux : l'article 38 interdit toute forme de persécution, de torture, d'atteinte à l'honneur et à la dignité humaine ; il affirme la présomption d'innocence tant qu'un jugement définitif n'a pas été prononcé par un tribunal en respectant les règles de la procédure protectrices des droits de l'accusé ; en cas d'arrestation ou de détention arbitraire, l'article 39 reconnaît le droit à une compensation (de même que pour les personnes poursuivies ou condamnées en violation de la loi). Par ailleurs, tout individu peut dénoncer et déposer plainte contre les activités illégales d'organismes d'État ou d'autorités publiques. L'article 36 fait obligation aux organes de l'État d'« examiner minutieusement » les requêtes des citoyens. Enfin, l'article 40 semble étendre à tous les individus l'inviolabilité du domicile et la protection du secret des correspondances.

Mais la plupart des droits concernent les citoyens, titulaires de la nationalité khmère. Ils sont égaux devant la loi, partagent les mêmes droits « sans distinction de race, de couleur, de sexe, de langue, de croyances, d'opinions politiques, d'origine de naissance, de classe sociale, de fortune ou d'autres situations » (art. 31). Un citoyen cambodgien ne peut être expulsé ou

---

l'homme et dans tous les traités et conventions relatifs aux droits de l'homme, de la femme et de l'enfant ».

extradé vers un État étranger, et les citoyens cambodgiens résidant à l'étranger bénéficient de la protection de l'État cambodgien (art. 33).

Les droits politiques sont le droit de vote et de candidature (sous condition d'âge : 18 ans pour le vote, 25 ans pour l'éligibilité à l'Assemblée, 40 ans pour le Sénat), le droit de participer aux affaires publiques, de formuler des propositions (art. 35), ainsi que le droit de créer des associations et des partis politiques (art. 42).

Ainsi, la loi sur les partis politiques du 18 novembre 1997 se présente expressément comme un texte d'application de ces principes ; son article 9 prévoit qu'« un groupe d'au moins quatre-vingt Cambodgiens, âgés d'au moins 18 ans et ayant leur résidence permanente dans le royaume, a le droit de créer un parti politique par simple déclaration écrite au ministère de l'Intérieur ». « Dans un délai de quinze jours, le ministère de l'Intérieur doit accuser réception par écrit de cette déclaration. A l'expiration de ce délai, le ministère de l'Intérieur est considéré comme ayant reçu la déclaration ». Le Conseil constitutionnel a pour mission d'assurer le respect de cette liberté.

Au plan des droits civils, la liberté d'opinion s'accompagne de la liberté de parole, de presse, de publication et de réunion ; l'article 43 mentionne la liberté de croyance et de religion : « La liberté de croyance et la pratique religieuse doivent être garanties par l'État à condition qu'elles ne portent pas atteinte aux autres croyances ou religions, à l'ordre et à la sécurité publics ». Mais « le bouddhisme est la religion de l'État ». Enfin l'article 40 consacre la liberté d'aller et de venir, de quitter son pays ou d'y revenir.

Les articles 49 et 50 insistent sur le lien existant entre droits et devoirs du citoyen : les droits du citoyen sont indissociables de ses devoirs. Ces devoirs supposent le respect de la constitution et des lois, ainsi que des principes démocratiques ; la participation à la défense nationale ; le respect des biens publics et de la propriété.

#### Les droits économiques et sociaux

La reconnaissance des droits économiques et sociaux est une constante des régimes socialistes. Ainsi en est-il du droit syndical (art. 36) et du droit de grève (qui s'exerce « dans le cadre de la loi » : art. 37), des droits du et au travail, qui s'accompagnent du droit à la sécurité sociale (art. 36).

Le régime économique est original ; la constitution énonce (chapitre V : « De l'économie ») que « le royaume du Cambodge applique le système de l'économie de marché ». Mais elle ajoute que c'est l'État qui encourage le développement économique (art. 61), soutient les prix et aide à trouver des

débouchés (art. 62), veille à l'organisation des marchés (art. 63) et contrôle les ventes (art. 64).

Voilà qui explique certains aspects originaux du droit de propriété : l'article 44, reprenant la formulation du pacte des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, affirme que « toute personne, individuellement ou collectivement, a le droit de propriété ». Mais il apparaît que cette propriété fait l'objet de limitations et de restrictions.

D'une part, l'article 58 énumère de façon très détaillée l'ensemble de ce qui relève du domaine de l'Etat : les terres, les forêts, les montagnes, les fleuves, les lacs, le sous-sol... C'est l'État qui en assure la gestion, en veillant notamment à protéger l'environnement (art. 59).

D'autre part, les articles 44 et 60 mentionnent la possibilité pour la puissance publique de procéder à l'expropriation d'une propriété privée, pour cause d'utilité publique et moyennant une compensation. Par ailleurs, la loi peut autoriser l'Etat à obliger un particulier à lui vendre tout ou partie de ses biens, ou encore à les réquisitionner de façon momentanée.

Enfin, « seule une personne physique ou morale de nationalité khmère, a droit à la propriété foncière ».

Parmi les droits sociaux, les obligations à l'égard de la famille forment une composante assez conventionnelle. S'agissant des femmes, le texte insiste sur l'égalité des sexes : notamment un même salaire pour un travail égal ; la création de garderies par l'Etat (art. 73). La constitution fait également écho à la responsabilité de la collectivité en vue de secourir et de soigner la mère et l'enfant. Parmi les prérogatives que la famille, l'État et la société doivent assurer aux jeunes, figure le droit à « une éducation de qualité à tous les niveaux » (art. 65), l'Etat s'engageant à prendre toutes les mesures pour assurer progressivement une éducation gratuite à tous les citoyens pendant neuf années. L'État se préoccupe également du domaine de l'éducation physique et sportive « qui contribue au bien être de tous les citoyens khmers ». Enfin, l'État se préoccupe de pédagogie : il « met en œuvre un programme scolaire et les principes pédagogiques modernes incluant l'enseignement de la technologie et des langues étrangères (art. 67).

D'autres mesures se situent dans le prolongement des combats menés dans le pays depuis des décennies et qui tendent à garantir à ceux qui s'y sont sacrifiés que l'État s'acquittera d'une obligation de solidarité et de reconnaissance. Ainsi, les soldats blessés et malades, les familles des morts pour la patrie reçoivent l'assistance de l'Etat (art. 74). La santé publique est évidemment mentionnée comme un droit (art. 72 à 75), avec l'obligation pour la puissance publique de créer hôpitaux, infirmeries et maternités.

Le droit à la culture fait l'objet d'un traitement spécial. La plupart des dispositions commencent par le mot « Etat », ce qui indique assez que, dans la logique du régime, tout ce qui touche la culture (tout comme à l'éducation) est confié à l'État et non pas protégé contre son intervention. C'est ainsi que l'État encourage et soutient le développement des écoles de pali et l'enseignement bouddhique (art. 68), préserve et développe la culture nationale et la langue khmère en fonction des besoins (art. 69), protège les monuments, les objets d'art anciens et restaure les sites historiques.

S'agissant de l'environnement enfin, il n'apparaît pas comme un secteur privilégié ; ce domaine est plutôt abordé de façon adventice, la constitution en faisant mention à propos du régime économique et du devoir de protéger l'environnement (art. 59), ainsi qu'à propos de la conservation, la valorisation et la défense du patrimoine culturel et historique (art. 63).

#### Les limitations aux droits et libertés

Malgré l'insistance mise par la constitution sur les droits et libertés, certains observateurs critiquent la possibilité offerte par certains articles de déroger aux principes posés, dans les cas « expressément autorisés par la loi ». Concernant la liberté d'expression, l'article 41 qui énonce le principe de liberté ajoute que « nul ne peut profiter de la jouissance de ces droits pour en abuser et porter atteinte à l'honneur d'autrui, aux bonnes mœurs et coutumes de la société, à l'ordre public et à la sécurité nationale ».

Plus généralement, ils blâment les dispositions qui figurent en tête du chapitre III. L'article 31 indique en effet que « l'exercice des droits et libertés par chaque individu ne doit pas porter atteinte aux droits et libertés d'autrui. Ces droits et libertés s'exercent dans les conditions fixées par la loi ».

De telles critiques ne sont pas fondées. Leurs auteurs ignorent - ou feignent d'ignorer - que des dispositions similaires figurent dans des instruments internationaux qui font référence en matière de droits et libertés, au plan régional<sup>85</sup> comme au plan universel<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> À titre d'illustration, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (4 novembre 1950) autorise les restrictions aux droits qu'elle énonce pour des motifs liés à la protection de l'ordre public et à la protection contre les abus de droit. Elle permet également des dérogations en cas de circonstances exceptionnelles.

<sup>86</sup> C'est notamment le cas du pacte international sur les droits civils et politiques (16 décembre 1966) qui autorise des restrictions pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publique, ou les droits et libertés d'autrui.

## 2. La religion

Le bouddhisme est un élément essentiel de la civilisation khmère. Il s'agit de la variante Theravâda, dite « du petit véhicule » : celle qui privilégie le salut individuel. Rien d'étonnant si les sculpteurs khmers choisissent, pour représenter le Bouddha, le thème de la méditation : lors du déluge, le roi des serpents fait de ses replis superposés un siège élevé ; le sage peut ainsi continuer de méditer, abrité sous le capuchon du cobra, immobile au-dessus de l'eau. Regard mi-clos, abaissé du ciel vers la terre, le parfait contemple le monde et veille. Il compatit aux souffrances des humains, leur manifeste sa bienveillance, leur indique la voie pour qu'ils se délivrent du cycle des renaissances et accèdent au *nirvana*... Cette religion prévaut au Cambodge par son aspect moral : ne pas supprimer la vie, ne pas voler, ne pas commettre un péché contre la vertu ou la vérité, ne pas boire jusqu'à l'ivresse, ne pas assister à des spectacles excitants, ne pas occuper de siège élevé et par-dessus tout suivre la « voie ». La grande stèle du Prah Khan d'Angkor rappelle le vœu de Jayavarman VII : « j'honore le suprême chemin qui mène à l'illumination intérieure, l'unique doctrine qui soit sans obstacles pour atteindre la compréhension de la réalité, la loi que, dans les trois mondes, les immortels doivent honorer, l'épée qui détruit le bosquet des six ennemis intérieurs ». Morale et dévotion, mystique intérieur et bonnes œuvres, c'est ainsi que s'acquiert le mérite dont la rétribution s'ensuivra automatiquement dans une renaissance ultérieure.

La notion de mérite est essentielle à la compréhension de la société khmère : car la force, l'autorité, la richesse de certains sont considérés par les autres comme la rétribution de comportements vertueux, « méritoires », dans des vies antérieures. À l'inverse, l'absence de qualité trahit les imperfections et les erreurs du passé. Ainsi est déterminé et justifié le statut social de chacun. Ainsi chacun peut-il l'améliorer : en accumulant du mérite, par des actions vertueuses et de bonnes œuvres.

Dès le règne de Jayavarman VII, le roi bouddhiste se manifeste par sa dévotion aux enseignements du Bouddha et par sa compassion à l'égard de son peuple. Il tire du bouddhisme l'essentiel de sa légitimité. L'ondoisement bouddhique est d'ailleurs la phase principale du sacre. Solennellement présenté au peuple dans la salle du trône, le souverain désigné promet d'être le serviteur du Bouddha, de pratiquer respect pour ses ministres et affection pour ses sujets et de rester toujours fidèle à sa religion. Il fait diverses offrandes aux bonzes, notamment des vêtements et de la nourriture. La cérémonie se répétera sans changement notable, jusqu'aux derniers sacres de

Norodom Sihanouk (1941), de Norodom Suramarit (1955) et de l'actuel roi Sihanouk.

Durant son règne, les pouvoirs du roi sont limités par l'observance des sept articles de la loi bouddhique. Le roi est tenu par des règles morales dont les textes lui rappellent l'expresse obligation, notamment le préambule du « livre de l'art de gouverner » (*Krom reach niti satth*) : « il est pour les rois huit sortes de vertus... ».

La tradition est aujourd'hui prolongée dans le texte de la constitution de 1993. Le bouddhisme est présenté comme « la religion de l'État » (article 43), bien que l'égalité entre les citoyens soit clairement proclamée, quelle que soit leur appartenance religieuse (art. 31). Il est vrai que dans les pays se réclamant du bouddhisme, le respect des droits des minorités religieuses résulte de la bienveillance de cette obédience qui se réclame de valeurs dérivant d'une philosophie de la vie plutôt que d'un souci de prosélytisme, voire d'impérialisme. Cette liberté de croyance et de pratique religieuse est cependant affirmée sous deux réserves : d'une part qu'elle ne soit pas contraire à l'ordre et à la sécurité publique ; d'autre part que cette liberté ne porte pas atteinte aux autres croyances et religions.

Outre la question de la liberté religieuse, la loi fondamentale organise les rapports entre la religion et l'État, notamment pour ce qui est des questions d'éducation. Ainsi, des dispositions assez contraignantes imposent à l'État d'instituer « un système éducatif complet et unifié dans l'ensemble du pays » (art. 66) et y incluent « un programme scolaire et des principes pédagogiques modernes » (art. 67) ; tout cela est assorti de la gratuité de l'obligation scolaire de neuf ans. Mais dans le même temps, la constitution impose aux pouvoirs publics d'encourager et de soutenir « le développement des écoles de pali et les études bouddhiques » (art. 68).

Concernant le statut du bouddhisme et ses relations avec le pouvoir politique, la seule disposition de la constitution se trouve dans l'article 13 qui confirme le rôle politique du *sangha* par la présence des chefs des deux ordres religieux (*Mohanikay* et *Thammayut*<sup>87</sup>) au sein du Conseil du trône qui se réunit après le décès du roi pour désigner un nouveau souverain (art. 13). Ce qui pourrait passer pour une lacune est simplement dû à l'absence de structuration du bouddhisme au Cambodge. Le bouddhisme cambodgien n'a en effet jamais donné naissance à une Eglise structurée. D'abord parce qu'être moine n'est pas un état permanent ; c'est même le plus souvent un état

---

<sup>87</sup> Réputé proche de la couronne puisque son chef suprême joue le rôle de maître spirituel du roi, l'ordre *Thammayut* se caractérise par un faible nombre de moines et de monastères au Cambodge.

transitoire : bien peu restent *bikkhu* toute leur vie ; le clergé n'est donc pas stable. Ensuite parce que le bouddhisme s'est scindé au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, l'ordre *Thammayut* ayant été importé du Siam au Cambodge où il est venu s'ajouter à l'ordre traditionnel *Mohanikay*. Enfin, et surtout, parce que les centres d'autorités sont très décentralisés. Au sommet, le roi qui protège les religieux, mais ne peut rien décider en matière de doctrine, nomme les chefs des deux ordres ; ces derniers désignent les chefs de diocèse et les chefs de pagode après consultation des populations intéressées, mais ne peuvent leur donner d'ordre. Les diocèses correspondent généralement au territoire des provinces. Le chef de diocèse est responsable des ordinations à l'intérieur de son diocèse ; mais d'autres chefs de diocèse peuvent venir ordonner chez lui. Les chefs de pagode ne peuvent recevoir aucune injonction concernant le fonctionnement de leur pagode, car ce sont les *achar* qui décident. Les laïcs jouent en effet un rôle déterminant : les *achar* qui gèrent les biens de pagode et la communauté civile qui contrôle la moralité du chef de pagode et des bonzes. Ainsi le bouddhisme cambodgien se présente-t-il comme un composé de monastères indépendants, fortement intégrés dans les communautés qui les font vivre, attachés à la pureté de la tradition sociale et politique qu'ils perpétuent.

### **3. La royauté : une magistrature d'influence**

L'institution royale s'inscrit dans l'héritage historique du pays et à ce titre elle est l'objet d'un véritable culte de la part des Cambodgiens. Aussi le constituant de 1993 a-t-il cherché à la valoriser. Le préambule la place dans la continuité de la civilisation d'Angkor ; la royauté est présentée (art. 8) comme « le symbole de l'unité et de la continuité nationales ». C'est la première institution présentée dans la loi fondamentale après les articles concernant la souveraineté. Les modalités qui concernent la désignation et le statut du monarque s'apparentent étroitement à la situation antérieure à 1970.

La monarchie est élective et le monarque régnant ne peut donc désigner son successeur. Le roi est élu par le Conseil du trône qui comprend le président du Sénat, le président de l'Assemblée nationale, le premier ministre, les chefs suprêmes des deux ordres religieux, *Mohanikay* et *Thammayut*, les premier et second vice-présidents du Sénat, les premier et second vice-présidents de l'Assemblée nationale (art. 13). Sa composition traduit le souci de démocratiser la procédure : sur les neuf grands électeurs, sept sont issus du suffrage populaire et de la représentation nationale ; les deux autres soulignent la dimension théocratique de la monarchie. Le Conseil doit désigner un héritier (les dispositions indiquent clairement que les femmes

sont exclues de l'éligibilité) âgé d'au moins trente ans parmi les membres des trois branches de la famille royale : Ang Duong, Norodom et Sisowath (art. 14). Le système a correctement fonctionné après l'abdication du roi Norodom Sihanouk en octobre 2004<sup>88</sup> : son fils Norodom Sihamoni a été élu à l'unanimité le 16 octobre, et intronisé le 29 octobre.

Des dispositions règlent l'intérim : au cas où le roi ne peut pas remplir normalement ses fonctions de chef de l'État du fait d'une maladie grave certifiée par un groupe de médecins experts choisis par le président de l'Assemblée et par le premier ministre, le président du Sénat exerce les fonctions de chef de l'État à la place du roi en qualité de régent (art. 11). Si le président du Sénat est à son tour empêché, le président de l'Assemblée nationale exerce alors ces fonctions.

Au décès du roi, le président du Sénat exerce les fonctions de chef de l'État par intérim, en qualité de régent du royaume (art. 12).

Enfin, en cas de maladie du roi (article 30), le président du Sénat assume les fonctions de chef de l'État par intérim.

A noter que, de façon assez inhabituelle, le constituant s'intéresse à la personne de la reine. Selon l'article 15, « l'épouse du roi porte le titre de reine du royaume du Cambodge » ; elle « n'a pas le droit de s'impliquer dans la politique, d'exercer une fonction étatique ou gouvernementale ou d'exercer un rôle administratif ou politique. La reine du royaume du Cambodge se consacre à des tâches d'intérêt social, humanitaire, religieux et assiste le roi dans ses devoirs protocolaires et diplomatiques ». Contrairement à certains épisodes de la vie politique cambodgienne passée, la reine (ou la reine mère) ne peut donc intervenir dans la gestion des affaires publiques.

Du point de vue de son statut, la personne du roi n'est plus sacrée, comme c'était le cas en 1947, mais désormais inviolable (art. 7). L'invulnérabilité recouvre à la fois l'irresponsabilité politique, mais également une immunité totale sur le plan civil et pénal, en cela très proche d'une sacralisation de la personne royale puisqu'elle la place au dessus des lois.

Mais les similitudes s'arrêtent là. Les compétences du monarque de 1993 sont en effet singulièrement réduites. Comme l'indique d'emblée l'article 7, « le roi du Cambodge règne, mais ne gouverne pas ». Le principe est encore renforcé par l'article 17 qui en proclame la supra-constitutionnalité puisque cette disposition ne peut faire l'objet d'une révision.

De fait, l'énumération des pouvoirs du souverain montre assez qu'il s'agit de compétences liées : nomination, révocation et mutation des hauts

---

<sup>88</sup> Norodom Sihanouk est décédé à Pékin le 15 octobre 2012.

fonctionnaires civils et militaires, sur proposition du conseil des ministres (art. 21) ; nomination des magistrats sur proposition du conseil supérieur de la magistrature (art. 21) ; signature des lois et des actes de promulgation des lois, ainsi que des décrets sur proposition du conseil des ministres (art. 28) ; signature des actes conférant de distinctions honorifiques (art. 29) ; pouvoir de nomination du premier ministre et des membres du gouvernement mais dans un cadre strictement délimité (art. 19 et 119) ; convocation de l'Assemblée après son élection et convocation éventuelle d'une session spéciale (art. 83) ; dissolution de l'Assemblée, sur proposition du premier ministre et en accord avec son président (article 78) ; droit d'adresser des messages au Parlement (art. 18) ; droit d'être informé de la conduite des affaires publiques par réception en audience officielle de l'ensemble des membres du gouvernement (art. 20). Les compétences internationales sont celles classiques d'un chef d'État parlementaire : le roi reçoit les lettres de créance des ambassadeurs étrangers (art. 25) ; il signe et ratifie les traités internationaux après leur approbation par l'Assemblée (art. 26) ; il déclare la guerre avec l'approbation de l'Assemblée et du Sénat (art. 24) ; il proclame l'état d'urgence (art. 22). La mise en œuvre de toutes ces attributions est conditionnée par le contreseing du premier ministre et des ministres.

Par ailleurs, il préside le haut conseil de la défense nationale (art. 24) puisqu'il est commandant suprême des forces armées (art. 23). Garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire, il préside le conseil supérieur de la magistrature (art. 134). Il conserve le pouvoir régalien de grâce et de commutation des peines (art. 27). Enfin, il préside le Congrès national (art. 148). À l'égard du Conseil constitutionnel, il désigne trois de ses membres ; il peut le saisir pour lui faire examiner un projet de loi (art. 140) et une loi promulguée (art. 141) ; enfin il a la possibilité de consulter le Conseil sur toute proposition visant à amender la constitution (art. 143). Cette faculté conforte son pouvoir d'initiative en matière de révision constitutionnelle (art. 151).

C'est donc bien un monarque parlementaire qui est décrit dans la constitution de 1993. L'examen de ses compétences comme celui des pouvoirs dévolus aux autres institutions confirme le principe de l'article 7. Néanmoins, le « symbole de l'unité nationale », « garant de l'indépendance nationale » (art. 8) se voit attribuer le rôle d'« arbitre suprême pour garantir le fonctionnement régulier des pouvoirs publics » (art. 9) ; il peut donc exercer une magistrature d'influence. Sans intervenir de façon active dans la vie politique quotidienne du royaume, il a la possibilité (et la mission) de s'entremettre en cas d'impasse ou de crise grave, interne ou internationale.

C'est d'ailleurs ce qu'il a fait depuis 1993 puisqu'après chaque élection générale intervient une contestation politique qui remet en jeu la stabilité du pays ; à chaque fois c'est le roi qui se manifeste pour rassembler les partis et légitimer une solution acceptée par ces derniers.

### III. UN PARLEMENTARISME DESEQUILIBRE

Si l'on s'en tient au texte de la constitution, le gouvernement dirigé par le premier ministre apparaît comme un organe dépendant du Parlement bicaméral (un Sénat est créé à la faveur d'une révision constitutionnelle en mars 1999). Comme souvent, la réalité politique (poids de l'appareil des partis politiques, mode de sélection des candidats à l'Assemblée et au Sénat) est toute autre et fait du gouvernement un pouvoir majeur.

#### 1. Le pouvoir législatif

Il est constitué par l'Assemblée nationale et le Sénat.

L'Assemblée nationale vote la loi, consent l'impôt, et contrôle le gouvernement, notamment par le biais des motions de censure qui sont adoptées à la majorité des deux-tiers. Elle peut être dissoute par le roi à la demande du premier ministre, si le gouvernement a été renversé deux fois pendant une période de dix-huit mois. Représentant le peuple khmer tout entier (art. 77), l'Assemblée nationale est placée par le constituant au centre du système politique et dans une position dominante. L'institution d'un comité permanent siégeant dans l'intervalle des sessions parlementaires (une des survivances du régime d'Assemblée socialiste) lui permet d'exercer son influence de façon continue (art. 84). Aussi, en dépit de l'affirmation explicite du principe de la séparation des pouvoirs (art. 51), le système consacré par la constitution semble plus proche du régime d'Assemblée que du régime parlementaire.

C'est la révision constitutionnelle du 8 mars 1999 qui crée un Sénat. L'institution est conçue comme prestigieuse puisque son président est le deuxième personnage de l'Etat, appelé à assurer la régence du royaume en cas d'incapacité ou de décès du monarque. Il fait en outre partie du conseil du trône appelé à désigner un nouveau roi.

Cette Assemblée de sages (les candidats au Sénat doivent être âgés d'au moins quarante ans) comporte un nombre de membres inférieur de moitié au nombre des députés (art. 99). Quatre sénateurs sont désignés par le roi et l'Assemblée nationale ; les autres élus au suffrage restreint pour six ans.

Le Sénat partage avec l'Assemblée le pouvoir législatif ; mais il n'a pas la possibilité d'empêcher la promulgation d'une loi qui aurait fait l'objet de d'un vote en deuxième lecture à la majorité des membres de l'Assemblée nationale.

### **L'Assemblée nationale**

L'article 76 indique que l'Assemblée compte 120 députés « au moins ». Le soin de fixer le mode de scrutin et l'organisation des élections est laissé à la loi ; la constitution exige seulement que soit respecté le caractère universel, égal et secret du suffrage. L'éligibilité est réservée aux seuls citoyens cambodgiens de naissance âgés d'au moins 25 ans.

La représentation proportionnelle à la plus forte moyenne sans panachage, ni vote préférentiel, est applicable depuis la loi du 12 août 1992, aux élections législatives. Les députés sont élus « dans le cadre des *Khèts / Krungs* (province / ville) pris comme circonscriptions électorales » au scrutin de liste à un seul tour. Les sièges à pourvoir dans une circonscription sont répartis entre les différentes listes en présence, proportionnellement au nombre de suffrages qu'elles ont recueillis.

L'élection est suivie de la validation des mandats. La compétence en la matière est attribuée à l'Assemblée elle-même (art. 82) ; mais dans le même temps, le Conseil constitutionnel est chargé de contrôler la régularité des élections (art. 136 de la constitution) : il y avait là un risque de contradiction que lèvent les articles 25 à 37 de la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel du 8 avril 1998 et l'article 114 de la loi électorale du 26 décembre 1997. Il ressort de ces dispositions que la compétence du Conseil est double : d'une part, il dispose d'une compétence de première instance concernant les plaintes relatives aux résultats des élections, compétence qu'il partage avec la commission électorale nationale ; d'autre part, il est une instance d'appel pour les cas rejetés en première instance par la commission électorale nationale. Pour éviter que les compétences concurrentes du Conseil constitutionnel et de la commission électorale nationale aboutissent à de possibles décisions contradictoires, une plainte ne peut être déposée auprès du Conseil constitutionnel dès lors que la commission en a eu connaissance (circulaire du secrétariat général du Conseil constitutionnel du 7 août 1998). Depuis les élections d'août 1998, le Conseil constitutionnel a rendu plusieurs dizaines de décisions relatives à diverses accusations de fraude.

La durée de la législature est de cinq ans, mais elle peut être abrégée par une dissolution prononcée par le roi sur proposition du premier ministre et avec l'accord du président de l'Assemblée. À l'inverse, le mandat de l'Assemblée peut être prolongé pour une période d'un an, en cas de

circonstances exceptionnelles appréciées par le roi : le roi « propose » la prolongation, le pouvoir de décision finale revient à l'Assemblée elle-même par un vote à la majorité qualifiée de deux tiers (art. 78).

L'article 95 prévoit le remplacement des députés en cas de décès, de démission de perte de la qualité de député six mois au moins avant la fin du mandat de l'Assemblée.

Les sessions (art. 83) sont au nombre de deux par an, de trois mois chacune. La constitution ne prévoit qu'une durée minimale, ce qui signifie que le Parlement pourrait siéger toute l'année s'il le souhaite. En outre, le roi, le premier ministre ou un tiers au moins des membres de l'Assemblée peuvent demander au comité permanent la tenue d'une session extraordinaire. En cas de circonstances exceptionnelles, « lorsqu'il est impossible d'organiser des élections », l'article 78 organise la prolongation de la législature : c'est le roi qui propose à l'Assemblée la prorogation de son mandat d'un an (renouvelable) ; cette dernière est décidée par les deux tiers au moins des membres de l'Assemblée. Par ailleurs, l'article 86 vise une hypothèse plus large : la période d'application de l'état d'urgence et ses conséquences sur l'activité parlementaire. Dans une telle situation, l'Assemblée siège de façon permanente, de plein droit, sans être soumise au rythme des sessions ordinaires. C'est elle qui décide de mettre fin aux circonstances spéciales, « quand la situation le permet ». Cependant, si l'Assemblée ne peut se réunir en raison de circonstances, et notamment en cas d'occupation du territoire par des forces étrangères, l'état d'urgence est prolongé de façon automatique.

Des mécanismes assez classiques en démocratie sont énoncés par la constitution cambodgienne dans le but de protéger les élus contre les pressions des pouvoirs publics ainsi que des électeurs et des groupes d'influence. C'est dans ce sens qu'il faut interpréter l'article 79 qui énumère les incompatibilités frappant les élus, qui les soustraient ainsi à des risques de dépendance : elles concernent l'occupation d'emplois publics ou politiques, à l'exception de la fonction de ministre. En revanche, aucune interdiction ne vise une fonction ou un emploi privé, ce qui est étonnant. Plusieurs types de mesures protectrices sont édictés par la constitution : la possibilité d'être réélu sans limitation de durée (art. 76) et l'interdiction du mandat impératif qui fait de l'élu le représentant de la nation tout entière (art. 77), le rendent indépendant de ses électeurs. Les immunités juridictionnelles lui apportent une protection absolue contre toute poursuite – qu'elle vienne des particuliers ou des pouvoirs publics - mettant en cause des opinions ou un vote commis dans l'exercice des fonctions : l'article 80 indique que « la poursuite, l'arrestation, la garde à vue ou la détention d'un membre de l'Assemblée

nationale n'est possible qu'avec l'accord de l'Assemblée nationale ou du comité permanent dans l'intervalle des sessions, sauf en cas de flagrant délit. Dans ce dernier cas, le service compétent doit présenter, d'urgence, un rapport à l'Assemblée nationale ou au comité permanent pour décision. La décision du comité permanent de l'Assemblée nationale doit être soumise à la prochaine session pour adoption à la majorité des deux tiers de ses membres. Dans tous les cas ci-dessus, la détention, la poursuite d'un député sont suspendues si l'Assemblée nationale en a décidé à la majorité des trois quarts de tous ses membres ».

La distinction opérée par la constitution entre les périodes de session et les périodes hors session du Parlement peut prêter à confusion. Pendant les sessions, les autorités judiciaires doivent obtenir l'autorisation de l'Assemblée ou de son comité permanent ; cette autorisation est inutile en cas de flagrant délit, mais le service judiciaire ayant initié les poursuites doit fournir un rapport à l'Assemblée ou à son comité. Hors session, le comité permanent peut autoriser les mêmes procédures à condition de faire ensuite valider sa décision par un vote de l'Assemblée à la majorité des deux tiers. L'Assemblée garde ainsi un pouvoir de contrôle étroit sur les procédures engagées contre ses membres. Enfin, l'Assemblée dispose du pouvoir de suspendre toute détention et toute poursuite à la majorité qualifiée des trois quarts de ses membres. Ce dernier pouvoir de l'Assemblée lui permet de s'opposer à la volonté du pouvoir judiciaire l'empêchant de mener sa tâche à son terme ; elle met ainsi les députés hors d'atteinte de toute sanction. On peut alors craindre que la solidarité entre les parlementaires entrave toute tentative de poursuites engagées contre l'un des leurs ; l'irresponsabilité des parlementaires ne ferait alors que croître.

Enfin, les députés reçoivent une rémunération (art. 81) qui doit garantir leur indépendance.

La définition du statut du député amène à poser le problème de la déchéance du député. Le 13 mai 1995, Sam Rainsy, député du parti FUNCINPEC et ancien ministre des finances est exclu du parti ; il s'agit à l'origine d'un conflit interne au FUNCINPEC, entre l'un de ses dirigeants et le comité directeur du parti, conflit de droit privé puisque les partis politiques ont au Cambodge le statut d'association. Mais l'affaire prend une toute autre ampleur lorsque le chef du parti, le « premier » premier ministre Norodom Ranariddh, demande officiellement au président de l'Assemblée nationale le remplacement de Sam Rainsy à l'Assemblée « conformément à la loi électorale » : c'est-à-dire par le candidat suivant sur la liste présentée par le parti dans la province de Siem Reap. L'intéressé proteste qu'il n'est pas

démisionnaire et que cette procédure est inconstitutionnelle ; le premier ministre rétorque que les électeurs ont voté en 1993 pour des listes présentées par des partis politiques, pas pour des individus ; et que fort logiquement, un député exclu de son parti ne peut plus occuper son siège à l'Assemblée. Après consultation du comité permanent, le président de l'Assemblée applique une procédure assez originale : l'Assemblée réunie en session plénière entend une déclaration du président de séance annonçant le remplacement du député Sam Rainsy par le candidat figurant sur la liste FUNCINPEC immédiatement après lui, conformément à la demande du président de ce parti ; aucun vote ne suit cette déclaration qui n'était d'ailleurs pas inscrite à l'ordre du jour.

La loi électorale élaborée par l'APRONUC en août 1992 apporte au comité directeur du FUNCINPEC l'essentiel de ses arguments juridiques : elle adopte en effet le mode de scrutin proportionnel qui suppose la compétition entre les listes et elle en tire toutes les conséquences logiques. Ainsi, il est nécessaire d'être affilié à un parti pour être candidat aux élections à l'Assemblée constituante ; qu'il s'agisse des investitures, des déclarations de candidature, de l'enregistrement des électeurs, de la campagne électorale, du dépouillement, les « partis enregistrés » sont partout présents et indispensables. Ce rôle déterminant justifie, pour le comité directeur du FUNCINPEC, la décision prise. Pourtant, une telle appréciation n'est pas confirmée par la lecture de la constitution de 1993 et du règlement de l'Assemblée. Ces textes se rattachent en effet à une conception très classique du modèle représentatif du mandat de député : le chapitre consacré à l'Assemblée ne contient pas une seule allusion aux partis politiques<sup>89</sup>. Mieux encore : le constituant dispose que « les députés représentent la nation toute entière et non les électeurs de leur circonscription » ; elle ajoute que « tout mandat impératif est nul ». Les deux expressions signifient que le constituant a choisi un système de démocratie représentative où les députés sont juridiquement les élus de la nation. Historiquement, cette disposition était prévue pour garantir leur liberté à l'égard des électeurs, comme des groupes de pressions et... des partis politiques. Car ce qui est vrai des électeurs l'est également pour les partis : une fois élu, le député ne représente pas tant son parti que la nation toute entière. L'interdiction du mandat impératif en est le pendant logique : le député ne peut recevoir d'instructions de ses électeurs ; il se détermine librement. Dès lors, pas plus que ses électeurs, son parti ne peut prétendre imposer de directive à l'élu. Quant au remplacement d'un député,

---

<sup>89</sup> Il ne faut pas inférer de cette remarque la conclusion que les partis seraient inconstitutionnels ou inexistantes juridiquement ; ils existent, mais la constitution les assimile aux associations privées ; elle ne connaît donc que les députés envisagés individuellement.

la seule disposition de la constitution qui s'applique mentionne le remplacement d'un député « en cas de décès, démission, ou abandon de la qualité de membre de l'Assemblée ». Ainsi, les dispositions de la loi électorale qui consacrent le rôle déterminant des partis politiques ne sont pas confirmées par le texte constitutionnel, ni par le règlement intérieur de l'Assemblée. En fonction du texte considéré, on pourra donc soutenir des positions diamétralement opposées.

#### Les attributions législatives de l'Assemblée

Ses attributions concernent d'abord le pouvoir constituant : le système de révision adoptée dans le chapitre XV de la constitution fait de cette dernière une constitution souple ; en effet, l'organe de révision est l'Assemblée elle-même en sa forme ordinaire. L'initiative appartient aux députés (au moins le quart d'entre eux) qui proposent au roi, au premier ministre ou au président de l'Assemblée de prendre l'initiative d'une révision. Le seul élément de spécificité est l'exigence, pour l'adoption d'une réforme constitutionnelle, d'une majorité qualifiée des deux tiers. De plus, la révision est soumise à des conditions restrictives. L'une tient aux circonstances : elle ne peut intervenir si la nation a été déclarée en danger (art. 86). Les deux autres concernent le fond : une révision ne peut porter atteinte à la démocratie libérale pluraliste d'une part et à la forme de monarchie constitutionnelle du régime d'autre part. Il faut rappeler que, selon l'article 17, la disposition selon laquelle le roi règne mais ne gouverne pas ne peut faire l'objet d'une modification.

Le vote des lois et des lois organiques (art. 90) est une compétence qui ne peut être déléguée, la seule possibilité pour le gouvernement d'intervenir dans le processus législatif étant - au stade de l'initiative - de proposer des projets (article 91).

Les éléments essentiels de la procédure législative sont prévus dans la constitution : l'initiative de la loi appartient aux députés, aux sénateurs et au premier ministre (article 91) ; les députés ont le droit d'amendement, sous réserve que leur proposition n'ait pas pour effet d'augmenter les charges publiques ou de diminuer les recettes publiques. Après le vote de l'Assemblée et l'examen par le Sénat, le roi signe le décret de promulgation de la loi ; l'entrée en vigueur du texte législatif est fixée à dix jours après la promulgation à Phnom Penh, vingt jours pour le reste du territoire. La loi est soumise à un contrôle de constitutionnalité.

Les articles 90 et 91 confient également à l'Assemblée le pouvoir budgétaire ; comme dans les régimes comparables, il s'agit d'une procédure

efficace de surveillance du Parlement à l'égard du pouvoir exécutif et de l'administration.

#### Le contrôle du gouvernement

L'Assemblée nationale est chargée de contrôler le gouvernement royal. Elle accorde l'investiture au premier ministre désigné par le roi. Dans la constitution originelle de 1993, tout nouveau gouvernement devait obtenir un vote de confiance des deux tiers des parlementaires au moins ; cette disposition a largement contribué à fragiliser l'issue des élections jusqu'à celles de 2003, obligeant le parti majoritaire à s'allier à l'opposition. C'est ainsi qu'en 2003, il fallut onze mois de négociations pour trouver une formule consensuelle - un gouvernement de 332 membres, le plus pléthorique au monde - qui favorisait factionnalisme, prévarication et immobilisme. C'est pourquoi, le 2 mars 2006, la constitution a été révisée pour permettre désormais à l'Assemblée de voter sa confiance au gouvernement à la majorité simple.

Le premier ministre et les ministres doivent d'ailleurs être choisis parmi ses membres ou ceux des partis qui y sont représentés (art. 119).

Elle exerce un certain contrôle sur le gouvernement en cas de circonstances exceptionnelles : quand la nation est en danger, le roi proclame l'état d'urgence avec l'accord du premier ministre, du président de l'Assemblée nationale et du président du Sénat. Pendant l'application de l'état d'urgence, l'Assemblée nationale se réunit de façon permanente ; elle peut y mettre fin. C'est à l'occasion des événements de juillet 1997 que l'article 22 a été utilisé pour la première fois, à la demande du deuxième premier ministre Hun Sen.

L'Assemblée peut demander au gouvernement des éclaircissements par le biais des commissions (art. 97) : ces dernières ont la possibilité d'inviter des membres du gouvernement ou des hauts fonctionnaires à apporter leur appréciation sur les problèmes politiques. De plus, à la demande d'un dixième des députés, l'Assemblée peut inviter une personnalité à lui faire part de ses opinions (art. 89).

L'Assemblée peut interroger le gouvernement sur sa politique sous forme de questions écrites (art. 96) auxquelles les membres du gouvernement doivent apporter une réponse écrite ou orale dans un délai de sept jours. Il faut noter que ni la constitution, ni le règlement intérieur n'ont prévu de conséquences en cas d'absence de réponse après l'expiration du délai. S'il s'agit d'une réponse orale, le président de l'Assemblée peut décider d'ouvrir un débat. Un jour par semaine est réservé aux questions et aux réponses du

gouvernement. Il s'agit d'une forme de contrôle-surveillance et les réponses ne donnent en aucun cas lieu à un vote.

En revanche, l'Assemblée a la possibilité de sanctionner un ministre, ou le gouvernement dans son ensemble, en mettant en jeu la responsabilité de ce dernier par le vote d'une motion de censure à la majorité des deux tiers déposée par trente députés au moins (art. 98). Les conditions de mise en œuvre de la responsabilité du gouvernement appellent deux remarques : d'abord, en prévoyant la responsabilité individuelle des ministres, les constituants ont affaibli le pouvoir exécutif au profit de l'Assemblée. Mais, par ailleurs, des mesures de rationalisation viennent limiter le pouvoir de cette dernière : la nécessité d'un nombre élevé de signataires pour déposer une motion de censure (trente députés, soit le quart de l'Assemblée) ; une majorité qualifiée des deux tiers pour l'adoption de la motion de censure (difficile à obtenir puisque le gouvernement a été investi par le même nombre de voix).

#### La vie parlementaire : un bipartisme de fait

Organisées sous l'égide des Nations unies qui administraient le Cambodge par l'intermédiaire de l'APRONUC, les élections de mai 1993 ont considérablement clarifié une situation politique incertaine. En effet, les khmers rouges refusaient de participer au scrutin et menaçaient même de le perturber; l'administration de l'Etat du Cambodge s'efforçait d'empêcher les partis qui lui étaient opposés de s'exprimer; les représentants des vingt partis qui se présentaient au suffrage n'avaient pour la plupart aucune connaissance des exigences d'une campagne électorale pluraliste... Pourtant la participation électorale est importante: 89,56 % des électeurs ; et les votes se révèlent moins dispersés qu'on pouvait le craindre. Les résultats publiés par l'APRONUC sont les suivants : le FUNCINPEC remporte 45,47 % des suffrages et 58 sièges à l'Assemblée; le PPC obtient 38,22 % des suffrages et 51 sièges ; le PLDB 3,81 % et 10 sièges ; le Molinaka 1,37 % et 1 siège ; les 16 autres partis 11,22 % et aucun siège.

Deux formations émergent donc nettement: le FUNCINPEC (front uni national pour un Cambodge indépendant, neutre, pacifique et coopératif) créé en 1981 par Norodom Sihanouk, et dirigé depuis 1992 par son fils Norodom Ranariddh, se rattache à la tradition de la monarchie et du *Sangkum* ; le PPC (parti du peuple cambodgien) issu de la transformation en 1991 du parti révolutionnaire populaire du Kampuchea, parti unique pendant l'époque de la république populaire du Kampuchea (1979-1991), dirigé par Chea Sim, est d'idéologie communiste. Le PLDB (parti libéral démocratique bouddhiste) dirigé par un ancien ministre de Norodom Sihanouk, Son Sann (aujourd'hui

décédé), qui représentait la tendance républicaine est déjà marginalisé en 1993, avant d'éclater et de disparaître.

Ces deux partis vont donc devoir cohabiter : le FUNCINPEC est certes majoritaire, mais le PPC détient une minorité de blocage puisque la nouvelle constitution devra être adoptée à la majorité des deux tiers. L'Assemblée constituante tient sa première session le 14 juin 1993 ; la constitution, fruit de laborieux compromis, sera adoptée le 21 septembre. La formation du premier gouvernement en octobre consacre également un partage du pouvoir entre les royalistes et les communistes : Norodom Ranariddh, « premier » premier ministre, est assisté d'un « second » premier ministre issu du PPC, Hun Sen ; chaque direction de ministère est bicéphale, un ministre d'un parti étant « secondé » par un secrétaire d'Etat de l'autre parti. Ce compromis, utile dans une phase de transition, va constituer un frein à la reconstruction de ce pays sinistré dans la mesure où les deux partis souhaitent accaparer la totalité du pouvoir. Il en découle de multiples conflits et même un coup de force contre le FUNCINPEC en juin 1997 et son éclatement en huit formations différentes.

Les élections de 1998 confirment les précédentes. Trente-huit partis revendiquaient les suffrages populaires; trois seulement obtiennent des élus : le PPC (64 sièges), le FUNCINPEC (43 sièges) et le PSR (parti Sam Rainsy, dissidence du FUNCINPEC) 15 sièges. La stabilité de l'électorat est manifeste, mais c'est désormais le PPC qui est majoritaire. L'échec du compromis de 1993 conduit les deux partis à s'entendre pour une répartition différente des postes : Hun Sen est premier ministre, Norodom Ranariddh est élu président de l'Assemblée nationale (son titulaire précédent, Chea Sim, étant élu président du Sénat, créé après les élections). La mort de Pol Pot et la reddition de ses lieutenants font disparaître la seule force politique et militaire qui n'avait pas accepté l'application des accords de Paris et continuait de s'opposer au gouvernement.

Par la suite, le PPC majoritaire doit compter avec une alliance des partis d'opposition, alliance qui aboutit même en 2013 à une fusion de deux principaux partis d'opposition. La bipolarisation débouche alors sur un véritable bipartisme à l'Assemblée nationale.

### **Le Sénat**

La création par la loi constitutionnelle du 8 mars 1999 d'un Sénat est due à des facteurs conjoncturels et ne remet pas en cause l'architecture d'ensemble.

La création d'une seconde chambre n'est pas totalement originale au Cambodge : des expériences avaient déjà été tentées dans le passé. Entre 1947 et 1970, à côté d'une Assemblée nationale élue au suffrage universel direct,

existait un Conseil du royaume dont le mandat était de quatre ans et qui comprenait deux membres de la famille royale désignés par le roi, deux membres élus par l'Assemblée nationale, huit membres élus au suffrage restreint par les Assemblées de province et douze membres élus au suffrage direct par les différentes professions. Les conseillers disposaient de l'initiative des lois ; ils s'exprimaient sur le texte voté en première lecture par l'Assemblée ; en cas de désaccord, cette dernière gardait le dernier mot. De 1972 à 1975, une seconde chambre dénommée Sénat, disposait de pouvoirs plus importants que le Conseil du royaume. Élu au suffrage universel direct, le Sénat était composé de trois cinquièmes de membres représentant les régions, un cinquième représentant la fonction publique civile et un cinquième représentant l'armée. En cas de désaccord entre le Sénat et l'Assemblée nationale sur un texte de loi, leur réunion commune sous forme de Congrès permettait l'adoption définitive du texte. Le Sénat de 1998 ressemble donc davantage à celui de 1947.

Cette Assemblée partage avec l'Assemblée nationale le pouvoir législatif.

#### Composition

L'article 99 indique que le Sénat comprend des membres désignés et des membres élus au suffrage restreint. Deux sénateurs sont désignés par le roi et deux autres sont élus par l'Assemblée nationale à la majorité relative. Les autres sénateurs sont élus : peuvent être candidats les citoyens khmers, disposant de la nationalité khmère de naissance (conditions d'éligibilité équivalente à celle de l'Assemblée nationale) et être âgés d'au moins quarante ans (comme à l'époque du *sangkum* et sous la république)<sup>90</sup>.

Le mandat du Sénat est de six ans, comme c'était le cas avant 1970 et sous le régime républicain entre 1972 et 1975 ; en temps de guerre ou en cas de

---

<sup>90</sup> Le Sénat compte 61 membres dont 57 élus au suffrage indirect, 2 nommés par le roi, 2 par l'Assemblée nationale à la majorité relative. Pour sa première législature, les 61 membres du Sénat avaient été nommés par le roi (25 mars 1999) : 2 à sa discrétion, les 59 autres sur proposition du président du Sénat (nommé par le Roi) et du président de l'Assemblée nationale parmi les membres des partis ayant des sièges à l'Assemblée. Pour la seconde législature, le Sénat a vu 57 de ses membres élus en janvier 2006 par plus de 11 300 grands électeurs. L'installation du Sénat ainsi élu a été faite solennellement en mars 2006. Lors du renouvellement en 2012, le parti PPC a recueilli 46 sièges (+1) et le parti Sam Rainsy 11 sièges (+9). Les deux sénateurs nommés par le roi sont membres de la famille royale, sans engagement politique (Oum Mannorine et Ieu Pannakar) ; quant à l'Assemblée nationale, elle a élu la princesse Norodom Buppha Devi, fille du roi Norodom Sihanouk et ancien ministre de la culture et le prince Sisowath Monirak, fils du roi Sisowath Monivong. Chea Sim (PPC) a été réélu président du Sénat le 24 mars 2012 pour un troisième mandat consécutif.

circonstances exceptionnelles, le Sénat peut, sur proposition du roi, décider de proroger son mandat d'un an à la majorité des deux tiers.

Le mandat de sénateur est incompatible avec l'exercice des fonctions publiques, avec les fonctions de député ou de membre d'une institution constitutionnelle (art. 103); il faut déduire de cette disposition l'incompatibilité entre un mandat sénatorial et l'occupation de fonctions gouvernementales. Les conditions d'immunité des sénateurs sont comparables à celles des députés.

Le Sénat se réunit en session ordinaire deux fois par an ; chaque session dure au moins trois mois. À la demande du roi, sur proposition du premier ministre ou d'un tiers au moins de ses membres, le Sénat se réunit en session extraordinaire (art. 107).

Tout comme l'Assemblée nationale, le Sénat élit un comité permanent qui siège dans l'intervalle des sessions. Il élit son président, ses deux vice-présidents et les présidents de commissions dans des conditions identiques à celles que pratique l'Assemblée nationale, c'est-à-dire à la majorité des deux tiers des membres. Cette majorité qualifiée est justifiée sur le plan politique puisqu'elle reflète le rapport de force de 1993, inversé en 1998, qui a produit le compromis de la constitution aux termes duquel aucun des deux grands partis n'a voulu prendre le risque de voir son partenaire se passer de lui. Cependant, cette contrainte d'une majorité qualifiée contribue à verrouiller le régime et à conduire à l'impasse lorsqu'il n'existe plus - comme en juillet 1997 - de solution acceptable pour tous les protagonistes.

#### La procédure législative

En ce qui concerne le partage du pouvoir législatif, les similitudes avec la seconde chambre de 1947 sont frappantes. Comme en 1947, l'Assemblée nationale reste la principale chambre parlementaire. Certes, les messages du roi sont lus au Sénat, mais non suivis de débats ; l'organisation interne est comparable à celle de l'Assemblée nationale ; le mandat du Sénat peut être prorogé comme celui de l'Assemblée nationale ; il est enfin associé à l'état d'urgence. Dans les relations du Parlement avec le Conseil constitutionnel, un quart des sénateurs peuvent saisir le conseil ; les citoyens peuvent saisir le conseil par l'intermédiaire du président du Sénat et des sénateurs. Enfin, la règle du quorum de sept-dixième, qui interdit à l'Assemblée de tenir réunion si ce quorum n'est pas atteint, vaut également pour le Sénat.

En revanche, la compétence législative du Sénat est plus limitée que celle de l'Assemblée. Une interprétation littérale de l'article 90 qui énumère les lois principales que l'Assemblée nationale peut voter seule conduirait à penser

que le Sénat en est privé. Or, l'article 111 qui fixe la procédure d'adoption des lois visées par l'article 90 indique qu'elles sont votées par le Sénat, ce qui signifie que ce dernier intervient sur les mêmes textes que l'Assemblée. Dans les faits, ce pouvoir est exercé avec une grande modestie par les sénateurs. Mais l'infériorité du Sénat est manifeste moins dans le domaine de l'initiative que sur la procédure d'adoption des lois.

Le Sénat examine les projets ou propositions de loi adoptés par l'Assemblée nationale en première lecture dans le délai d'un mois (en cas d'urgence, ce délai est ramené à cinq jours). Si le Sénat donne un avis favorable, la loi adoptée par l'Assemblée nationale est soumise à la promulgation. En revanche, si le Sénat propose des amendements, l'Assemblée nationale les examine en deuxième lecture (elle ne statue que sur les amendements proposés par le Sénat, en les acceptant ou en les rejetant en tout ou partie). Une navette s'instaure alors entre le Sénat et l'Assemblée nationale dans un délai d'un mois (délai réduit à dix jours pour les textes budgétaires et les lois de finances, et à deux jours en cas de déclaration d'urgence). En cas de rejet pur et simple par le Sénat, les projets ou propositions ne peuvent être examinés par l'Assemblée nationale en deuxième lecture avant le délai d'un mois (délai réduit à quinze jours pour la loi de finances, à quatre jours en cas de déclaration d'urgence).

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale adopte le texte au scrutin public et à la majorité absolue de tous les membres. Même en cas d'opposition du Sénat, l'Assemblée nationale a donc le dernier mot.

Dans ce système bicaméral inégalitaire, le Sénat ne peut que retarder l'adoption des lois et, ce faisant, rendre plus draconiennes les conditions auxquelles l'Assemblée nationale pourra se passer de lui ; mais en aucun cas, il ne peut empêcher au-delà d'un mois le vote d'un texte de loi auquel les députés sont attachés.

En matière de contrôle parlementaire, l'Assemblée nationale seule peut voter la confiance, voter la censure, contrôler l'activité gouvernementale et réviser la constitution. Elle dispose donc du monopole du contrôle.

## **2. Le gouvernement royal**

Il existe une distorsion majeure entre le texte de la constitution qui fait du gouvernement dirigé par un premier ministre un organe dépendant de l'Assemblée et la réalité politique qui fait du gouvernement un pouvoir majeur.

### **Formation du gouvernement**

Dans un système parlementaire classique, le chef de l'État choisit, parmi les parlementaires, une personnalité qui sera chargée de former le gouvernement et de solliciter l'investiture du Parlement. Au Cambodge, la procédure est plus complexe : le roi désigne parmi les députés le futur premier ministre, sur proposition du président de l'Assemblée, approuvée par les deux vices présidents. Le premier ministre pressenti choisit alors les membres du gouvernement et se présente avec eux devant l'Assemblée pour être investi. Une fois obtenu le vote de confiance, intervient le décret royal de nomination et le gouvernement prête serment.

La qualité de membre du gouvernement est compatible avec d'autres fonctions politiques, notamment le mandat de député. Mais il faut noter qu'à l'exception du premier ministre qui doit être choisi parmi les députés, les ministres et secrétaires d'État peuvent être choisis en dehors du Parlement pourvu qu'ils appartiennent à un parti politique représenté. La constitution prévoit des incompatibilités professionnelles puisque les députés ne peuvent pas exercer d'activité dans le commerce ou l'industrie, ni détenir une fonction dans les organismes publics.

### **Compétences**

Assez curieusement, la constitution ne dit rien des compétences du gouvernement ; à travers les pouvoirs attribués aux autres organes constitutionnels, il apparaît qu'il est chargé de l'information du roi (art. 20) ; il propose au roi la nomination des hauts fonctionnaires (art. 21) et la signature des décrets (art. 28), ainsi que l'attribution de distinctions honorifiques.

Quant au premier ministre, il se voit seulement reconnaître la direction du conseil des ministres. L'observation de la pratique politique au Cambodge depuis 1993 indique que cette fonction de direction n'est pas symbolique ; plus qu'un coordinateur, le premier ministre dispose d'une véritable autorité sur les membres du gouvernement, d'autant qu'il peut révoquer un ministre (art. 102). D'ailleurs, le texte relatif à l'organisation du travail gouvernemental (*kram* du 19 juillet 1994) introduit le principe d'une mission de coordination générale entre les mains du premier ministre.

Les compétences du premier ministre figurent donc en creux dans la constitution, si l'on examine les pouvoirs des autres organes : participation aux choix du roi (art. 13), information du roi (art. 20), accord pour la proclamation de l'état d'urgence (art. 22), proposition de dissolution (art. 118), proposition de session extraordinaire (art. 83), initiative des lois (art. 91), révocation d'un ministre (art. 102), direction des séances du conseil des

ministres (art. 104), saisine du Conseil constitutionnel (art. 121 et 122), convocation du Congrès national (art. 129), proposition de révision constitutionnelle (art. 132).

Le travail gouvernemental a fait l'objet d'une loi sur l'organisation et le fonctionnement du conseil des ministres (19 juillet 1994). Ce texte permet de lever nombre d'incertitudes et d'ambiguïtés découlant de la lecture de la constitution. Elle attribue au gouvernement une compétence générale en tant qu'organe du pouvoir exécutif ; elle lui donne (article 1) compétence pour conduire la politique nationale en accord avec l'Assemblée, pour assurer l'exécution des lois et pour gérer les affaires de l'État. L'article 2 lui confère les moyens d'action nécessaires : l'armée, la police et l'administration. Quant au premier ministre, il est confirmé dans ses fonctions à la tête du conseil des ministres (art. 8) ; il dirige les activités du gouvernement (art. 9).

### **Participation à la procédure législative**

La procédure législative accorde un rôle important à l'exécutif. Sur le plan quantitatif, l'initiative législative de l'Assemblée devient marginale par rapport à l'abondance des textes préparés par le pouvoir exécutif ; la majorité des lois adoptées par l'Assemblée sont issus d'un projet de loi du gouvernement. Sur un plan qualitatif, l'expérience indique que les membres de l'Assemblée nationale n'ont ni les compétences ni les moyens techniques pour se procurer les informations nécessaires.

Avant d'arriver en discussion devant les commissions parlementaires compétentes, puis devant l'Assemblée en séance plénière, le projet de loi fait l'objet d'une préparation par les services ministériels concernés qui le transmettent au secrétariat général du gouvernement ; il est ensuite examiné par le conseil des juristes puis en comité interministériel en vue de son adoption en conseil des ministres. Il n'en va évidemment pas de même pour les propositions de loi issues de l'Assemblée ou du Sénat.

Ensuite, le déroulement du travail parlementaire est organisé sous la direction du gouvernement qui maîtrise l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée. De plus, le pouvoir exécutif influence le travail parlementaire dans la mesure où la plupart des membres du gouvernement sont titulaires d'un mandat parlementaire. Enfin, nombreux sont les députés qui sont absents au cours des débats, considérant que leur rôle de représentation doit se faire au niveau local.

De 1993 à 2013, près de cinq cent lois ont été votées par l'Assemblée nationale. Les observateurs constatent un manque de consultation publique et une absence de débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. Rares sont les

amendements apportés aux textes préparés par l'administration et proposés par le conseil des ministres.

### **La responsabilité du gouvernement**

Les règles du régime parlementaire sont ici respectées : la responsabilité politique du gouvernement est contrebalancée par la possibilité dont il dispose de dissoudre l'Assemblée nationale.

Le contrôle de l'Assemblée peut prendre une forme non punitive avec la pratique de l'interpellation sur questions écrites ou orales ; ce contrôle politique ne comporte pas de sanctions puisque l'interpellation ne peut donner lieu à un vote. En revanche, une question de confiance clôturée par une « réprimande » adoptée à la majorité des deux tiers entraîne la démission du gouvernement. Cette démission est collective, selon le principe de la solidarité gouvernementale.

Une responsabilité individuelle est également prévue (art. 98) ; lorsqu'un ministre fait l'objet d'une réprimande à la majorité des deux tiers, il doit démissionner. Il faut rappeler que l'article 102 établit également une responsabilité individuelle des ministres devant le premier ministre. L'article 103 reproduit une des dispositions traditionnelles du droit constitutionnel au Cambodge (cf. l'article 99 de la constitution de 1947) selon laquelle un ministre ne peut se soustraire à sa responsabilité en invoquant un ordre écrit ou verbal. La question est de savoir qui peut donner un ordre à un ministre, sinon le premier ministre, ou encore le chef de l'État. Dans les deux cas de figure, l'article 103 concerne-t-il la responsabilité individuelle devant le premier ministre ? Ou s'agit-il d'une question de responsabilité pénale ou civile relevant de la compétence des juges ?

L'article 107 établit en effet une responsabilité pénale des ministres pour les crimes et délits commis pendant l'exercice de leurs fonctions et pour les fautes graves commises dans l'accomplissement de leurs fonctions. L'Assemblée, saisie par le tribunal compétent, se prononce par un vote à la majorité absolue.

Le gouvernement royal dispose certes d'un moyen de pression avec la dissolution décrite dans l'article 78. Toutefois le premier alinéa indique que cette procédure ne peut intervenir qu'au cas où le gouvernement aurait été renversé deux fois en un an. Par ailleurs le deuxième alinéa dispose clairement que la dissolution ne peut être engagée qu'avec l'accord du président de l'Assemblée nationale. Il s'agit là d'un obstacle de taille. De plus, selon l'art. 86, l'Assemblée ne peut être dissoute pendant un état d'urgence. Le but de ces dispositions est clairement d'assurer la stabilité politique.

La constitution cambodgienne fait donc la part belle au Parlement et soumet à son influence tous les autres pouvoirs : survivance (atténuée) du régime d'Assemblée de l'époque socialiste. Mais dans la pratique, le premier ministre qui dirige le parti majoritaire au Parlement est au centre du dispositif.

### **3. Le contrôle de constitutionnalité**

Prévue par la constitution de 1993, la formation du Conseil constitutionnel a été longtemps retardée puisqu'il a été institué par le décret royal du 24 mai 1998. Ce délai s'explique par l'hésitation des parlementaires à mettre en place un organe qui viendrait limiter leur pouvoir ; il est également dû à l'instabilité du pays jusqu'en 1998.

Le Conseil constitutionnel est conçu comme un organe interne de régulation constitutionnelle<sup>91</sup>. Il est compétent (art. 136) pour garantir le respect de la constitution, interpréter la constitution et les lois votées par l'Assemblée nationale et examinées par le Sénat. Il faut noter que dès sa première décision rendue le 18 mars 1999, il s'est déclaré compétent pour examiner une loi constitutionnelle (en l'occurrence, la loi du 8 mars 1999 révisant la constitution de 1993 afin de créer un Sénat). Il est également chargé d'examiner et de statuer sur les litiges relatifs à l'élection de députés et de sénateurs.

#### **La composition du Conseil**

Il se compose de neuf membres dont le mandat est de neuf ans ; il est renouvelé par tiers tous les trois ans. Ce choix s'inspire directement du statut du Conseil constitutionnel français. Une telle formule présente deux avantages : elle assure, par une durée suffisamment longue, l'indépendance, l'autorité de l'institution et la dignité des fonctions ; elle évite, par le renouvellement triennal, toute rupture brutale au profit d'évolutions progressives, les nouveaux membres apprenant progressivement leur métier au contact des anciens tout en questionnant une jurisprudence que ces derniers peuvent considérer acquise ou clairement évidente. Trois de ses membres sont nommés par le roi, trois sont élus par l'Assemblée nationale et trois élus par le conseil supérieur de la magistrature. Son président est élu par les membres du Conseil constitutionnel ; il a voix prépondérante en cas de partage égal des voix (art. 137). Ils sont choisis parmi « les hautes personnalités titulaires d'un diplôme universitaire supérieur dans le domaine

---

<sup>91</sup> Cf. la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel, 8 avril 1998.

du droit, de l'administration, de la diplomatie, de l'économie, et qui ont une grande expérience professionnelle ».

La loi du 19 mars 1998 portant sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel complète les dispositions constitutionnelles en assurant l'indépendance du Conseil : les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec celles de membre du Sénat, de membre de l'Assemblée nationale, de membre du gouvernement, de magistrat en exercice, de personnel de la fonction publique, de président ou de vice-président d'un parti politique, de président ou de vice-président d'un syndicat (art. 139 et art. 5 de la loi du 8 avril 1998). Les membres du Conseil ne peuvent exercer aucune autre fonction ou profession pendant la durée de leur mandat. Ils ne sont responsables, ni civilement, ni pénalement, des décisions prises dans l'exercice de leurs fonctions. Enfin, le texte portant statut du Conseil déclare expressément que « le Conseil est une institution indépendante et neutre dans l'exercice de ses compétences » (art. 2).

### **La procédure**

Le contrôle du Conseil constitutionnel intervient *a priori* et *a posteriori*. L'examen *a priori* des lois intervient avant la promulgation, sur saisine du roi, du premier ministre, du président de l'Assemblée nationale, du président du Sénat, ou d'un dixième des députés ou d'un quart de sénateurs. Le Conseil constitutionnel se prononce dans un délai de trente jours sur la conformité du texte avec la constitution. Le règlement intérieur des Assemblées ainsi que les lois organiques sont obligatoirement transmis au Conseil constitutionnel pour examen avant leur promulgation (art. 140).

Après la promulgation d'une loi, le Conseil vérifie la constitutionnalité du texte s'il est saisi par le roi, le président d'une des Assemblées, le premier ministre, un dixième des députés, ou une juridiction. De plus, tout citoyen a le droit de contester la constitutionnalité d'une loi par l'intermédiaire des députés, des sénateurs, ou du président de l'une ou l'autre des Assemblées ; il peut également soulever devant une juridiction l'inconstitutionnalité d'une loi ou d'une décision publique qu'il estimerait attentatoire à ces libertés et droits fondamentaux ; dans ce cas, le tribunal transmet l'affaire à la Cour suprême dans un délai de dix jours ; la Cour suprême saisit le Conseil constitutionnel dans un délai de quinze jours, sauf si elle constate que cette demande est irrecevable (art. 19 de la loi de 1998).

Même si cette reconnaissance très large peut se faire au risque de rendre incertaines ou instables les lois promulguées, car déjà entrées en vigueur, cette technique de contrôle *a posteriori* présente deux mérites : d'une part, elle

assure une meilleure protection des libertés et droits fondamentaux ; si au moment de sa promulgation, une loi peut être parfaitement conforme à la constitution, elle peut se révéler, au moment de son application, contraire à un principe constitutionnel parce qu'elle peut s'appliquer à une situation nouvelle. D'autre part, elle peut faire participer les individus à la défense de leurs droits ; ces derniers peuvent ainsi faire apprécier par le Conseil constitutionnel la constitutionnalité d'une loi que l'administration ou un juge prétend leur appliquer.

Les dispositions déclarées non conformes à la constitution par le Conseil constitutionnel ne peuvent être promulguées ni appliquées. Les décisions du Conseil sont sans recours.

En pratique, le Conseil cambodgien procède - comme son homologue français - à un travail d'interprétation : la pratique de ce que l'on appelle en France les « réserves d'interprétation » montre que le Conseil ne cherche pas nécessairement à déclarer un texte non conforme à la constitution. Pour éviter de déclencher un conflit avec le Parlement, il adopte souvent une interprétation qui lui permet de « sauver » la loi ; il l'interprète de façon à ce qu'elle soit conforme à la constitution. Ceci prouve qu'il participe pleinement à la fonction législative. On en trouvera une illustration dans la décision du Conseil sur la loi électorale (16 mars 2009, décision n° 106/002/2009CC.D).

#### IV. LE CONTROLE DES ELECTIONS

En démocratie représentative, l'élection est le procédé utilisé pour que les citoyens, détenteurs de la souveraineté sur le plan national, désignent leurs représentants. Elle est le moyen de leur participation au système politique et de la légitimation des pouvoirs publics. Pour que l'expression des citoyens soit respectée et que les pouvoirs issus de ce mécanisme de désignation soient légitimes et crédibles, l'organisation de l'élection doit être transparente. Car la fraude électorale fausse le résultat d'une élection, mais surtout disqualifie le pouvoir et le processus démocratique tout entier. C'est pourquoi le législateur s'est efforcé de prévenir la fraude.

La sincérité des élections dépend donc largement de l'organisation d'un suffrage libre et équitable par une autorité indépendante, neutre et impartiale : le Comité électoral national. Afin de faire respecter le principe du « suffrage universel libre, juste et équitable », le Comité dispose des moyens nécessaires.

Les dispositions relatives aux élections législatives au Cambodge figurent dans plusieurs textes : la constitution du 21 septembre 1993 ; la loi du 26 décembre 1997 relative à l'élection des députés ; la loi du 8 avril 1998, additive

à la loi électorale de 1997, et la loi du 18 novembre 1997 sur les partis politiques ; la loi du 17 septembre 2002, amendant la loi électorale ; la loi du 8 avril 1998 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel. Ces textes combinés indiquent que l'organisation des élections incombe au Comité électoral national, qui en partage le contrôle avec le Conseil constitutionnel.

### **1. Le rôle des partis politiques**

L'article 2 de la loi du 18 novembre 1997 sur les partis politiques indique que « le parti politique est un groupe de personnes animées par les mêmes idées et les mêmes intentions qui se réunissent volontairement en créant contractuellement une organisation ayant un caractère permanent et autonome, en vue de participer à la vie politique nationale conformément au régime de la démocratie libérale pluraliste par le moyen d'élections libres et justes selon les prescriptions de la constitution et des lois en vigueur ».

L'article 26 précise que « tout parti politique qui présente des candidats à l'élection peut envoyer un représentant titulaire du droit de vote en tant qu'observateur des opérations électorales dans chaque bureau de vote ». Chaque parti doit en outre se plier aux règles contenues dans la directive du Comité électoral national intitulée « Code de conduite des partis politiques ».

Vingt-deux partis politiques ont rempli en 2003 les conditions légales et réglementaires pour obtenir les agréments du ministère de l'Intérieur et du Comité électoral national les autorisant à présenter des candidats dans une ou plusieurs circonscriptions électorales. Mais c'est dans huit circonscriptions électorales seulement que les vingt-deux partis se sont retrouvés en concurrence. Une circonscription électorale n'a mobilisé que neuf partis politiques.

Sur le bulletin de vote unique, chaque parti est représenté par son nom et son logo dans un ordre déterminé par tirage au sort. Le format est identique pour tous les bulletins de vote, mais le contenu change en fonction des circonscriptions électorales car seuls figurent les partis présentant effectivement une liste de candidats dans la circonscription. Les partis identifiés par leur logo demeurent au même emplacement sur le bulletin, mais seuls les participants effectifs apparaissent ; l'emplacement des autres est en blanc. Du fait de ses dimensions, le bulletin de vote doit être plié en quatre avant d'être introduit dans l'urne.

## **2. Le Comité électoral national**

« Organe indépendant et neutre dans l'exercice de ses attributions » (art. 12 de la loi électorale), le Comité électoral national créé par la loi du 26 décembre 1997 sur l'élection des députés, est chargé de la conduite d'ensemble du processus électoral et il est garant de la qualité de la consultation. Le système repose, en outre, sur la présence d'un réseau très dense de commissions secondaires au niveau provincial et communal maillant tout le territoire national, ainsi que sur l'organisation de procédures contraignantes à toutes les étapes du processus électoral, procédures dont le respect est assuré par la multiplication de contrôles très formalisés.

Le Comité électoral national comprend cinq membres nommés par décret en conseil des ministres, après approbation de l'Assemblée nationale, neuf mois au moins avant le jour du prochain scrutin. Son président a rang et prérogatives de vice-premier ministre, et ses membres rang de secrétaire d'Etat. Le Comité recrute les personnels nécessaires à son fonctionnement pour assurer le déroulement des élections ; il est assisté par un secrétaire général. Le personnel se compose de quelques sept cents agents qui travaillent au siège, dans l'enceinte du ministère de l'Intérieur.

Le Comité apparaît comme le moteur central de tout le mécanisme électoral. Il en assume toute la responsabilité. Il est responsable de la crédibilité des résultats des consultations, aussi bien à l'extérieur que devant les forces politiques nationales. Ses compétences sont très importantes ; elles incluent notamment un pouvoir réglementaire qui lui permet de faire appliquer la loi, en dérogeant éventuellement à la règle générale en fonction des situations locales ; la direction des opérations matérielles, la distribution des moyens et le contrôle de leur mise en œuvre ; la responsabilité de l'ordre et de la sécurité, au moyen éventuellement de la force publique ; un pouvoir d'intervention à tous les stades du processus électoral, de la détermination de la qualité d'électeur à la proclamation des résultats définitifs, en passant par l'établissement des listes électorales, la délivrance des cartes d'électeur, l'enregistrement des partis politiques autorisés à présenter des candidats, ou encore le contrôle du respect du principe d'égalité dans l'utilisation des médias ; la nomination des membres des commissions électorales provinciales et communales, et des bureaux de vote ; le contrôle du scrutin, de son dépouillement matériel et du comptage des bulletins ; le traitement des réclamations et des plaintes relatives à toutes les opérations liées au processus électoral.

Le Comité a sous son autorité un réseau d'organes qui constituent autant de moyens d'exécution concrète de ses décisions. L'organisation est calquée

sur les structures de l'administration territoriale : au niveau de la province et de la municipalité autonome, vingt-quatre commissions électorales provinciales composées chacune de cinq à sept personnes nommées par le Comité national transmettent et appliquent les directives du Comité national ; au niveau des communes, les commissions électorales communales composées de cinq membres assurent une large diffusion des instructions du Comité et s'efforcent de les adapter aux réalités locales ; elles contrôlent les bureaux de vote ; à la base, les 12 826 bureaux de vote comportent autant de commissions de bureau de vote, composées de cinq membres. Il appartient au Comité de décider librement de l'implantation des bureaux de vote sur l'ensemble du pays, et du nombre d'électeurs par bureau (six cents en moyenne en 1998 et 2003).

Les réclamations et les plaintes, qu'elles émanent de particuliers au moment de l'inscription des électeurs, ou des partis politiques pendant la campagne ou au moment du scrutin et du dépouillement, sont traitées au niveau communal : la commission communale joue un rôle de conciliation, qui permet de régler les affaires mineures ; si la conciliation n'aboutit pas, l'affaire est transmise à la commission provinciale qui, après une nouvelle tentative de conciliation, va ouvrir une audience quasi - juridictionnelle. La décision est susceptible de recours devant le Comité national. Lors de la préparation du scrutin du 27 juillet 2003, le Comité national a comptabilisé 604 réclamations relatives au processus d'inscription des électeurs : 566 ont été rejetées ; 38 ont donné lieu à rectification. Durant la campagne électorale, 7 plaintes émanant de partis politiques ont remonté jusqu'au Comité national : 5 ont été déclarées recevables, et 3 ont abouti à une action du Comité (une demande de suspension de chefs de village qui ignoraient la directive sur l'impartialité des agents publics).

Les élections législatives de 2003, 2008 et 2013 ont permis aux observateurs de constater que le Comité électoral national est désormais bien accepté par les partis politiques et considéré comme un organisme réellement impartial et professionnel. Il intervient pour rappeler, par circulaire, aux partis les principes fondamentaux de la loi électorale ; il surveille le temps consacré par les médias publics aux différents partis et au gouvernement, et en publie les données... Le Comité garantit ainsi un processus électoral libre et honnête. Partis politiques, ONG et associations, journalistes sont consultés sur chacun des grands chapitres, et conviés à formuler leurs points de vue. Ce dialogue permet une bonne application des textes sur le processus électoral ; même les partis d'opposition en conviennent.

### **L'établissement des listes électorales**

A côté de ces organismes de gestion générale du processus électoral, un autre organe, la commission du bureau de vote est chargée, dans la phase préparatoire du scrutin, d'établir les listes électorales et, pendant le déroulement du suffrage, de recueillir les votes. Les membres de cette commission du bureau de vote sont nommés par le Comité électoral national sur la proposition de la commission électorale de *Khèt/Krung*, « parmi les citoyens, les fonctionnaires dans le *Srok/Khan*, dans le *Khum/Sangkat*, titulaires du droit de vote, à l'exclusion des militaires, des personnels de police, des personnels judiciaires, des desservants d'un culte, des gouverneurs, des vices gouverneurs de *Srok/Khan*, des conseillers de *Khum/Sangkat*, des chefs du village ». Il appartient au Comité de décider librement de leur implantation géographique sur l'ensemble du pays sous la seule réserve d'une limitation tenant au nombre d'électeurs prévue à l'article 46 de la loi portant amendement de la loi électorale du 17 septembre 2002.

Pour éviter les pressions possibles sur les électeurs, le législateur cambodgien a exclu certaines catégories de personnes qui pourraient influencer leur liberté de choix (chefs de circonscriptions administratives, militaires et policiers qui incarnent le plus directement l'autorité, ministres de cultes en raison de l'ascendant moral qu'ils peuvent exercer).

Les différentes commissions électorales au niveau local remplissent les fonctions prévues par les lois et les règlements en vigueur. Elles doivent également remplir les missions et les compétences qui leur sont confiées par le Comité électoral national. Dans l'exercice de leurs fonctions électorales, les membres des commissions électorales de tous les échelons sont tenus à la neutralité et l'impartialité.

### **L'accès aux médias**

Depuis 2003, tous les partis politiques disposent d'un accès aux médias selon quatre modalités établies par le Comité électoral national et précisées dans sa directive sur l'accès aux médias :

1) accès égal et gratuit pour tous les partis sur la chaîne de télévision publique (TVK) et dans les deux stations de radio (AM et FM96), à raison de deux heures par jour divisées en spots électoraux et en débats avec une rediffusion quotidienne ;

2) les stations privées de radio et de télévision sont autorisées à vendre des espaces de publicité électorale sur la base d'un accès égal pour tous les partis et sous le contrôle du Comité ;

3) les stations publiques présentent un programme d'informations électorales dans leurs journaux d'information ; ce programme accorde un temps équitable à chaque parti en fonction de son importance ; le contenu doit répondre aux critères internationaux en matière d'information ;

4) les ONG locales et internationales sont libres d'organiser dans les médias des débats électoraux et d'autres programmes relatifs aux élections sur la base d'un accès égal et avec l'approbation du Comité.

### **3. Une vie politique agitée**

Après le coup d'Etat qui met fin à la cohabitation forcée entre le FUNCINPEC et le PPC, les élections de 1998 sont organisées conformément à trois lois votées entre novembre 1997 et avril 1998 : la loi électorale, la loi sur les partis politiques et la loi créant le Conseil constitutionnel. Elles confirment les précédentes. Trente-neuf partis revendiquent les suffrages populaires ; trois seulement obtiennent des élus : le PPC (64 sièges), le FUNCINPEC (43 sièges) et le PSR (parti Sam Rainsy, dissidence du FUNCINPEC) 15 sièges. La stabilité de l'électorat est manifeste, mais c'est désormais le PPC qui est majoritaire. Cependant, cette majorité absolue ne suffit pas puisque la constitution impose une majorité qualifiée des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale pour l'élection des présidents et vice-présidents de l'Assemblée et surtout pour l'investiture d'un nouveau gouvernement. C'est pourquoi les mois d'août et septembre 1998 sont dominés par le développement d'une crise politique : le FUNCINPEC et le PSR, alliés dans la campagne électorale et idéologiquement proches, contestent la validité des résultats électoraux. Comme en 1993, il faut une intervention du roi qui provoque une réunion au sommet au palais royal pour trouver une solution. L'enjeu est la présidence de l'Assemblée nationale, revendiquée par le FUNCINPEC et le PPC ; la fonction du président de l'Assemblée n'est en effet pas seulement honorifique : parmi ses prérogatives, le président dispose le privilège de devenir régent - c'est-à-dire chef de l'État par intérim - lorsque le roi est empêché d'exercer ses fonctions. L'accord intervenu en octobre 1998 repose sur une vaste révision constitutionnelle consistant à créer une seconde chambre parlementaire, dénommée Sénat ; la charge de chef de l'État par intérim passe du président de l'Assemblée nationale au président du futur Sénat ; le prince Ranariddh, soutenu par les deux partis, devient président de l'Assemblée nationale et Chea Sim (PPC) président du futur Sénat ; la candidature de Hun Sen à la direction du gouvernement est bien sûr soutenue par les deux partis. L'accord consiste donc en un partage d'influence entre les leaders des deux principales formations politiques, ainsi qu'entre leurs

adjoints (puisque la création du Sénat apporte en outre une solution à l'insuffisance des postes disponibles au sein de l'Assemblée).

La cohabitation semble donc s'installer dans la durée et une certaine sérénité, d'autant que la mort de Pol Pot et la reddition de ses lieutenants font disparaître la seule force politique et militaire qui n'avait pas accepté l'application des accords de Paris et continuait de s'opposer au gouvernement.

En février 2002, les électeurs cambodgiens élisent pour la première fois les chefs de commune et les conseils communaux ; huit partis politiques sont en lice, mais c'est le PPC qui avec 60 % des suffrages emporte 98,5 % des 1621 communes du royaume ; son partenaire de la coalition gouvernementale depuis 1998, le FUNCINPEC ne s'impose que dans dix communes.

Le 27 juillet 2003, ont lieu les troisièmes élections législatives. Elles sont organisées et contrôlées par un Comité électoral national dont la composition a été modifiée ; la loi de 1997 contenait en effet une contradiction : elle exigeait la neutralité et l'indépendance du Comité, tout en composant celui-ci de représentants des partis politiques. Or, une commission composée de membres de partis politiques ne pouvait prétendre à la neutralité qu'au terme de compromis entre partis, transformant ainsi cette institution en arène politique au niveau central mais également au niveau provincial et local. Des amendements adoptés en 2002 remplacent cette recherche de la neutralité basée sur le compromis politique par une autonomie fondée sur l'indépendance des membres à l'égard des partis et des associations. Désormais, les membres du Comité sont élus par une majorité absolue de l'Assemblée nationale, sur proposition du conseil des ministres, à l'issue d'un processus de consultation impliquant tous les éléments de la société. Ces exigences de neutralité et d'indépendance s'appliquent également aux vingt-quatre commissions électorales provinciales et aux 1 621 commissions électorales communales.

Ces élections législatives suivent un scénario désormais bien rodé : le parti du peuple cambodgien (PPC) obtient 2 438 543 voix sur un total de 5 157 502 votes et 6 341 834 inscrits. Le PSR et le FUNCINPEC emportent respectivement 1 129 176 et 1 070 148 voix. Les autres partis réalisent ensemble 519 732 voix. En pourcentage, le PPC recueille 47,3 % des votants, et les autres partis totalisent 52,6 % dont 21,9 % pour le PSR, 20,7 % pour le FUNCINPEC et 10 % pour les autres partis. Le PPC dispose ainsi de la majorité absolue avec 73 élus, loin devant le FUNCINPEC (26 sièges) et le Parti Sam Rainsy (24 sièges). Le FUNCINPEC perd 17 représentants à la chambre basse, un déclin quelque peu atténué par le mode de scrutin à la proportionnelle puisqu'en nombre de voix il est même derrière le PSR. En

cinq ans, il aura cédé près de 11,5 points. Inversement, le PSR aura gagné près de 8 points et 9 députés. Bien que disposant d'une large avance, le PPC se trouve à nouveau dans l'impossibilité de former un gouvernement en raison du refus du FUNCINPEC de reconduire la coalition au pouvoir ; or la constitution impose une majorité qualifiée de deux tiers pour l'élection du bureau de l'Assemblée nationale et l'investiture du gouvernement. La crise va durer onze mois avant un accord entre les deux partis prévoyant un vote simultané pour élire le bureau de l'Assemblée et accorder la confiance au gouvernement. Le 15 juillet 2004, Ranariddh est élu président de l'Assemblée et Hun Sen premier ministre.

Le même processus se répète en 2008.

En revanche, les élections de juillet 2013 renouvellent sensiblement la situation : les résultats officiels donnent 68 sièges au parti du peuple cambodgien et 55 au *Sangkruos Cheat* (parti du sauvetage national) issu d'une fusion du PSR (parti Sam Rainsy) et du *Human rights party* dirigé par Kem Sokha. Le renouvellement vient surtout du score électoral du PPC : le plus mauvais depuis 1993.

Comme de coutume, les résultats du scrutin sont le début d'un processus politique plutôt qu'une conclusion. Depuis 1993, toutes les élections ont été suivies de négociations entre les partis en lice, pour finalement ajuster et adapter la volonté des Cambodgiens aux intérêts des factions et des personnalités dominantes. L'opposition conteste donc les résultats, dénonce des fraudes massives et revendique la victoire ; ses députés refusent de siéger à l'Assemblée nationale et organisent des manifestations de rue avec le soutien des syndicats des travailleurs du textile<sup>92</sup>. Pour sortir de l'impasse politique, des négociations s'ouvrent entre les deux camps à l'initiative du roi Norodom Sihamoni ; le blocage persistant, ce dernier écrit le 18 septembre aux cinquante-cinq députés de l'opposition en leur demandant de lever leur boycottage du Parlement au nom de « l'unité nationale ». Lors de leurs pourparlers, le premier ministre et son opposant s'engagent à ne pas recourir à la violence et à réformer le système électoral. Le 18 mars 2014 – soit huit mois après les élections – les deux camps publient un texte commun qui énumère quatorze points sur lesquels ils conviennent de discuter... La liste inclut la réforme du Comité électoral<sup>93</sup> et l'établissement de nouvelles listes électorales.

---

<sup>92</sup> Les leaders de l'opposition leur ont promis de doubler le salaire mensuel des ouvriers du textile s'ils parviennent au pouvoir...

<sup>93</sup> L'opposition exige que les membres du Comité soient désignés par les partis représentés au parlement : une remise en cause de l'impartialité et de l'indépendance de cette institution.

Ce n'est que fin juillet 2014 – soit un an après les élections – qu'un accord est enfin trouvé. Il prévoit une réforme du Comité électoral qui sera désormais composé de quatre élus du PPC, quatre élus du *Sangkruos Cheat* et un représentant indépendant choisi d'un commun d'accord. Concernant l'Assemblée nationale la présidence reste dans les mains du PPC, le parti d'opposition prend la vice-présidence alors que le second vice-président émanera du parti au pouvoir. L'opposition obtient également la présidence de cinq commissions sur les dix existantes ; une nouvelle commission anti-corruption est créée. Le Sénat sera également réformé et la date des prochaines élections législatives reste à déterminer.

Les crises à répétition qui surviennent au Cambodge conduisent à s'interroger sur le fonctionnement politique de ce pays, en particulier au regard de la situation en Thaïlande et au Viet Nam. Malgré le protectorat, le Cambodge reste sans institutions durables, et donc sans moyen de pérenniser une action politique qui survive aux hommes qui l'ont initiée. Le fonctionnement politique est clanique, articulé sur les alliances de réseaux de pouvoir dont le fondement est parental, féodal et territorial. Par-delà les habillages idéologiques successifs - socialisme étatique du *sangkum*, république khmère, communisme « chinois », communisme « soviétique », démocratie parlementaire pluraliste - il est une constante : l'incapacité des élites cambodgiennes à mettre en place un État moderne. Les observateurs le constatent lors des campagnes électorales : sous l'impulsion des petits partis engagés dans une surenchère verbale, le débat se focalise généralement sur deux thèmes : la lutte contre la corruption et l'immigration vietnamienne au Cambodge. Le FUNCINPEC et le Parti Sam Rainsy, puis le *Sangkruos Cheat* depuis 2013, développent largement ces thèmes, le premier pour se différencier du gouvernement auquel il a longtemps participé, les deux autres pour attirer les déçus de tous bords. Ils dénoncent la menace que feraient peser plus d'un million de Vietnamiens vivant au Cambodge (le ministère de l'Intérieur en recense officiellement moins de 100 000 ; des observateurs indépendants estiment leur nombre à 400 000) et multiplient les déclarations irrédentistes à l'encontre du Viet Nam. Ils accusent par avance le PPC d'entraves à la liberté du vote et à la sincérité et régularité du scrutin (intimidations des chefs de village, achats des votes, manœuvres diverses pendant le scrutin et le dépouillement...). Le PPC mène de son côté des campagnes peu agressives, jouant de sa position de parti dominant, de son implantation ancienne et solide dans les administrations, et de l'image populaire de son dirigeant Hun Sen. Il n'exclut pas le débat sur l'immigration vietnamienne, mais revendique une attitude réaliste et responsable.

Cependant, les principaux partis politiques, les ONG présentes au Cambodge, les observateurs et analystes conviennent que les campagnes électorales se déroulent depuis 2003 dans un climat satisfaisant. Elles témoignent d'un progrès continu, en particulier sur le plan des attentats et des meurtres à motivation politique dont le nombre a fortement décliné. Une preuve de ce progrès sur la voie d'un débat politique pacifié est l'organisation réussie en 2013 de plusieurs débats entre représentants des partis politiques dans les villes : Siem Reap, Kratie, Kompong Cham et Phnom Penh. Une autre preuve en est fournie le dernier jour de la campagne de 2013 à Phnom Penh et dans les grandes villes par les parades de milliers de militants des principaux partis qui ont sillonné en cortège motorisé les rues avec banderoles et drapeaux dans la bonne humeur.



### TROISIEME PARTIE LA RESTAURATION DU DROIT

Les études juridiques sur le Cambodge se signalent par leur rareté<sup>94</sup>, surtout si l'on compare le domaine juridique à ceux de l'histoire, de l'historiographie, de la littérature ou de la sociologie. Les juristes français se sont peu intéressés au droit cambodgien ; et les quelques études juridiques sur le Cambodge, en particulier jusqu'à l'indépendance, sont surtout le fait d'historiens, ou d'auteurs intéressés par l'histoire et sans réelle formation juridique, à l'instar d'Adhémar Leclère. Lorsque les juristes français traitent du droit cambodgien, ils font d'ailleurs preuve d'une réelle méconnaissance des mentalités et des comportements khmers. Beaucoup de recherches sont biaisées lorsqu'elles portent sur le droit ancien car leurs auteurs ont tendance à interpréter les situations juridiques - dans une société fondée sur les conceptions religieuses et morales du bouddhisme, une société fortement hiérarchisée, une société privilégiant les principes de continuité et de conservation - en fonction de notions apparues dans l'Europe libérale, individualiste et capitaliste du XIX<sup>ème</sup> siècle. Ce défaut est paradoxalement encore plus visible dans les études publiées après l'indépendance : sous prétexte que les institutions juridiques cambodgiennes sont directement inspirées du droit français, les auteurs négligent leur évolution et leur adaptation suivant le génie propre du peuple khmer. Ils ont tendance à retrouver les cadres du droit français, et à gommer l'aménagement progressif des formules juridiques cambodgiennes. Ou encore, ils décrivent comme apport étranger une technique juridique qui relève pourtant de l'histoire khmère : ainsi l'apparition dans le droit positif à partir de 1956 du référendum offre un bon exemple d'une institution qui appartient au moins autant à la tradition nationale cambodgienne qu'à la démocratie semi-directe occidentale.

Si les études sur le droit cambodgien sont peu nombreuses, c'est peut-être parce que ce dernier semble singulièrement évanescant pour les juristes français : dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle jusqu'après l'indépendance, il était présenté comme une copie du modèle français, ce qui n'était pas toujours

---

<sup>94</sup> Kong Phirun et Jean-Marie Crouzatier, « Les études sur le droit cambodgien », in Pierre Lamant (éd.), *Bilans et perspectives des études khmères*, Paris, L'harmattan, 1997, p. 83-90.

exact. Plus généralement, au Cambodge, comme dans d'autres pays asiatiques, la discipline juridique souffre - aux yeux des juristes occidentaux - de ne pouvoir être distinguée de la morale et de la religion d'une part, de la politique d'autre part.

La séparation typiquement européenne entre droit et religion - qui donnera naissance au concept de laïcité au XIX<sup>ème</sup> siècle - n'existe pas au Cambodge. Et la distinction faite par les juristes européens entre les préceptes religieux (dont les sanctions concernent les relations entre l'homme et la divinité) et les règles de droit (qui se fondent sur la sanction du groupe social) n'y est pas possible. Au Cambodge le droit se dissout dans la religion et la morale bouddhistes.

Quant à la subordination de la politique au droit (le fameux « Etat de droit » cher aux juristes occidentaux) - c'est-à-dire la détermination juridique des compétences de l'Etat, l'encadrement juridique des formes de l'action politique, le contrôle juridique des finalités politiques - elle se heurte en Asie à des obstacles apparemment insurmontables. Pour des raisons historiques, l'autonomie du droit par rapport au politique n'y a jamais été reconnue. A la différence de l'Europe, les pays asiatiques n'ont pas connu de lutte contre l'arbitraire jalonnée de textes signalant les libertés conquises par les groupes ou les individus : *Magna Carta*, déclaration des droits de l'homme... Au contraire, la soumission au pouvoir est considérée en Asie comme nécessaire. Les pays asiatiques ont certes adopté depuis un siècle des déclarations ou des constitutions, mais ces textes n'ont jamais été considérés comme engageant les gouvernants ; il s'agit le plus souvent de déclarations d'intention, à l'usage de l'étranger. L'Etat, partout omniprésent, ne reconnaît pas d'autonomie à la société civile. Dès lors, le droit reste un instrument de l'Etat, ou plus généralement du pouvoir politique. Il faut noter un obstacle supplémentaire au Cambodge : le droit est aujourd'hui écrit ; or chacun connaît la faible valeur de l'écrit dans ce pays où un accord passé dans les formes coutumières est plus contraignant qu'un contrat écrit décrivant les obligations des parties...

Si l'on ajoute à cela la succession rapide et souvent brutale de régimes politiques opposés entre 1970 et 1993, on comprend que le système juridique cambodgien soit profondément - et durablement - désorganisé. En témoignent les lacunes et les contradictions avec lesquelles les gouvernants doivent composer depuis 1993. En témoignent également la perte des « repères » juridiques au sein du pouvoir politique et de l'administration.

## I. LA RECONSTITUTION DE L'ORDRE JURIDIQUE

La culture politique au Cambodge est traditionnellement peu soucieuse de l'importance de la norme, de sa formulation rigoureuse et de son application stricte. L'ordre juridique y a été une importation française, jamais véritablement assimilée comme en témoigne l'imprécision de la traduction en langue khmère des termes « droit » et « loi ». Or quatre régimes différents par leur idéologie et leur organisation se sont succédés entre 1970 et 1993, chacun laissant des textes juridiques plus ou moins nombreux : la reconstitution d'un ordre juridique consiste alors à choisir les textes qui demeurent en vigueur, et ceux qui doivent être abrogés. La tâche est considérable, d'autant que les dirigeants doivent dans le même temps adapter le droit au nouvel environnement régional (l'ASEAN) et international (l'OMC).

### 1. La hiérarchie des normes

Le principe de la hiérarchie des sources du droit positif est une composante de l'Etat de droit : il doit y avoir une gradation dans la force juridique des différents textes de telle sorte que la règle juridique inférieure ne puisse porter atteinte aux règles situées au dessus d'elle dans la hiérarchie. Ce principe est inscrit dans la tradition juridique cambodgienne, mais semble oublié - ou négligé - après des décennies de vide juridique.

Dès juin 1940 en effet, un *kram* royal pose les bases d'une répartition des compétences gouvernementales, et pour ce faire établit une hiérarchie entre différents actes juridiques, avec une terminologie qui est encore utilisée aujourd'hui : « Lorsque des décisions d'une portée générale seront nécessaires, elles auront désormais le nom de : *kram* lorsqu'elles auront un caractère législatif... ; *kret* lorsqu'il s'agira d'affaires ayant trait... à l'affectation du haut personnel administratif et judiciaire ; *samrach* lorsqu'il s'agira d'affaires que notre conseil des ministres est habilité à traiter... ; *prakas* lorsqu'il s'agira d'affaires que nos ministres, chacun dans les limites de ses attributions, sont habilités à régler... ; *deka* lorsqu'il s'agira d'affaires que les *chauvekait*s sont habilités à régler... sous réserve de l'approbation du ministre compétent ». Cette hiérarchie sera confirmée dans la constitution de 1947 et par le *kram* n° 168 du 15 avril 1948<sup>95</sup>. Elle disparaît avec la chute de la monarchie en 1970 et de la république en 1975.

C'est un décret-loi du 13 juillet 1982 relatif à la procédure d'élaboration des lois et règlements qui adopte de nouvelles dénominations dans le cadre de la

---

<sup>95</sup> Claude Gour, « Hiérarchie des textes et respect de la légalité en droit public cambodgien », *Annales de la faculté de droit et des sciences économiques de Phnom Penh*, 1962, vol. IV, p. 6 sq.

république populaire du Kampuchea. Il distingue : la loi ou *chhbap* (au lieu du *kram*) ; le décret-loi (le *kret* disparaît de la hiérarchie des normes) ; l'*anukret* (sous-décret) qui remplace le *prakas* présidentiel ; le *prakas* ; le *sachkdey samrach* (décision) au lieu du *deka*. La loi régit les questions d'importance majeure ; elle est placée immédiatement après la constitution ; une fois votée, elle est promulguée par *kret* du Conseil d'État (présidence de la république). Les mêmes questions d'importance majeure, qui revêtent normalement la forme de la loi, peuvent être prises sous forme de décret-loi lorsque les circonstances l'exigent, par exemple lorsqu'il n'est pas possible d'attendre la session de l'Assemblée nationale. Contrairement à la loi, le décret-loi n'est pas soumis à la promulgation ; il entre en vigueur immédiatement après sa signature. Le sous-décret est le moyen d'action privilégié du conseil des ministres. Dans la limite de leurs compétences, les ministres et les dirigeants des organismes publics prennent des *prakas* conformément à la loi, aux décrets-lois et aux sous-décrets, pour organiser des activités de services relevant de leur autorité. Enfin, les comités populaires révolutionnaires à tous les échelons sont compétents pour prendre des décisions appelées *sachkdey samrach*, conformément aux actes de leurs supérieurs hiérarchiques.

La constitution de 1993, dans son article 139, semble maintenir intact l'édifice des normes existant. De fait, aucun texte n'est venu modifier cette combinaison. Seule innovation depuis les élections de 1993 : avec le rétablissement de la monarchie, le *kram* réapparaît ; le terme désigne l'acte de promulgation de la loi (il remplace le *kret* dans ce rôle), mais il n'a plus la valeur de la loi. Du point de vue matériel, qui s'attache au contenu de l'acte, la classification établie en 1947 reste donc globalement valable. Seule la loi - *chhbap* - acte voté par l'Assemblée, est désormais nettement distincte du *kram* royal qui ne désigne plus que l'acte de promulgation.

#### **La constitution**

L'article 150 de la constitution indique que « la présente constitution est la loi suprême du royaume du Cambodge. Toutes les lois et décisions de toutes les institutions de l'Etat doivent être absolument conformes à la constitution ». Pour assurer la supériorité de la constitution, l'article 151 détaille une procédure de révision différente de la procédure législative ordinaire. En effet, l'initiative de la révision appartient au roi, au premier ministre et au président de l'Assemblée nationale, sur proposition d'un quart des membres de l'Assemblée nationale ; la révision doit être approuvée par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers, majorité destinée à empêcher des modifications trop nombreuses de la loi fondamentale. De fait, sans qu'on

puisse la qualifier de rigide, la loi fondamentale du 29 septembre 1993 a été peu modifiée : la première révision du 14 octobre 1994 avait pour objectif de pallier les difficultés liées aux absences du roi (le roi pouvant désormais déléguer son pouvoir de signature au chef de l'État par intérim : art. 28) ; la deuxième loi constitutionnelle est celle du 8 mars 1999 qui a eu pour principal objet la création du Sénat (chapitres VIII et IX nouveaux). Les suivantes sont d'ordre technique : le 28 juillet 2001, pour la création et l'octroi des distinctions honorifiques nationales par le roi (article 29) ; le 19 juin 2005, pour la révision du quorum de la session de l'Assemblée nationale et du Sénat (articles 88, 90, 111) ; le 9 mars 2006, pour la révision de la procédure de vote à l'Assemblée nationale et au Sénat (articles 88, 90, 111) ; le février 2008, pour une modification de l'organisation administrative (articles 145 et 146).

Pour sanctionner sa supériorité, la constitution institue un Conseil constitutionnel imité du modèle français : composé de neuf membres nommés pour neuf ans par le roi, l'Assemblée nationale et le conseil supérieur de la magistrature, il examine et tranche les contestations relatives à l'élection des députés, mais surtout il garantit le respect de la constitution. Il peut être saisi par le roi, le premier ministre, le président de l'une des Assemblées (Assemblée nationale ou Sénat), ou un dixième des députés pour examiner la constitutionnalité des projets de loi. En ce qui concerne les lois promulguées, le Conseil est également compétent, sur saisine des mêmes autorités, mais aussi des juridictions et des citoyens. Concernant les juridictions, l'expression de l'article 141 est générique : elle englobe aussi bien les tribunaux provinciaux ou municipaux que la Cour d'appel ; de plus, il n'est pas précisé si ces juridictions peuvent soulever l'exception d'inconstitutionnalité d'office ou si une demande des parties est nécessaire (l'article 19 de la loi du 8 avril 1998 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel fait seulement référence à la demande des parties). Concernant la saisine par les citoyens, il est seulement précisé qu'elle se fait par l'intermédiaire du président de l'Assemblée nationale ou du président du Sénat, ou d'un député ou d'un sénateur. Comme en France, le règlement intérieur des Assemblées et les lois organiques sont automatiquement examinées par le Conseil. Les dispositions déclarées non conformes ne peuvent être promulguées ni appliquées. Les décisions du Conseil sont définitives.

#### **Les accords internationaux**

La place des traités et accords internationaux dans la hiérarchie des normes au Cambodge est pour le moins incertaine.

En effet, les dispositions constitutionnelles sont sujettes à interprétation. L'article 150 indique que la constitution est la norme suprême, ce qui semble indiquer qu'elle est supérieure aux accords internationaux. Ceci est confirmé par l'article 26 de la constitution selon lequel « le roi signe les traités et conventions internationales et les ratifie après approbation de l'Assemblée nationale et du Sénat ». La loi de ratification pouvant faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité, la possibilité de ce contrôle est suffisante pour en déduire la supériorité de la constitution par rapport aux textes internationaux. De plus, en vertu de l'article 55, les traités et accords internationaux qui ne sont pas compatibles avec l'indépendance, la souveraineté, l'intégrité territoriale, la neutralité et l'unité nationale du royaume du Cambodge sont abrogés. L'abrogation de textes internationaux contraires aux principes constitutionnels manifeste la supériorité de la souveraineté nationale sur les engagements internationaux conclus avant 1993 et traduit bien la primauté de la constitution.

Il faut cependant mettre à part certains textes internationaux auxquels l'article 31 confère valeur constitutionnelle : « le royaume du Cambodge reconnaît et respecte les droits de l'homme tels qu'ils sont définis dans la charte des Nations unies, dans la déclaration universelle des droits de l'homme et dans les traités et conventions relatifs aux droits de l'homme, de la femme et de l'enfant ».

Les rapports entre accords internationaux et lois internes ne font l'objet d'aucune disposition constitutionnelle.

### **La loi**

La loi est votée par le Parlement - Assemblée nationale et Sénat - qui ne peut déléguer ce pouvoir à aucun autre organe. L'article 90 énumère cependant cinq domaines qui sont réservés à l'Assemblée nationale : le budget national, le plan de l'État, les emprunts et les impôts ; le compte administratif ; la loi d'amnistie ; l'approbation ou l'abrogation des traités ou conventions internationales ; la déclaration de guerre. Il semble que cette énumération ne soit pas limitative. Les votes concernant ce domaine doivent réunir la majorité absolue des députés.

Des lois ordinaires votées par le Parlement selon la procédure législative classique, il faut distinguer les lois organiques qui font obligatoirement l'objet d'un contrôle de la part du Conseil constitutionnel.

En effet, une loi organique complète la constitution ; même si cette dernière est très détaillée, il est nécessaire de prévoir des actes complémentaires pour préciser et compléter la constitution : préciser, c'est-à-

dire mettre en œuvre les dispositions générales et les principes qu'elle contient ; compléter, car il existe nombre de points qui en sont pas traités dans la constitution. On voit bien l'importance de ces actes complémentaires que sont les lois organiques ; et on comprend alors la nécessité d'un contrôle spécifique sur ces actes : il ne faudrait pas en effet que, sous couvert de compléter la constitution ou de l'interpréter, la loi organique déforme les principes constitutionnels. Bien que ce ne soit pas inscrit dans la constitution, il est évident que les lois organiques sont supérieures aux lois ordinaires.

### **Le règlement**

Le terme utilisé pour désigner la loi promulguée - *kram* - est aussi celui utilisé pour l'acte de promulgation du roi (une survivance de la monarchie absolue au Cambodge). La supériorité de la loi sur les actes réglementaires - c'est-à-dire le principe de légalité - était garantie après l'indépendance et jusqu'en 1970 par des tribunaux administratifs. La constitution de 1993 opte pour l'unité de juridiction ; au sein de la Cour d'appel et de la Cour suprême, des chambres sont spécialisées sur le contentieux administratif.

Les actes administratifs portent les dénominations suivantes : *kret* pour l'acte réglementaire signé par le roi et contresigné par le premier ministre et le ministre chargé de son application ; les décrets royaux sont pris en application d'une loi.

L'*anukret* est un « sous-décret » pris en conseil des ministres, édicté par le premier ministre et contresigné par les ministres chargé de son application ; un sous-décret peut être réglementaire ou individuel. Son domaine d'intervention n'est pas fixé avec précision.

Le *prakas*, ou arrêté ministériel, est un acte à portée générale ou individuelle pris par un ministre ou le gouverneur de la banque centrale.

Le *deyka* est une mesure prise par un gouverneur de province ou le chef d'une municipalité. Il s'agit d'une décision exécutoire à portée générale ou individuelle.

Le *sarachor*, ou circulaire, est un instrument d'information entre les services centraux d'un ministère et les services déconcentrés ; par leur intermédiaire, le ministre fait connaître à l'administration l'interprétation qu'il convient de donner à un texte ou la politique à suivre dans un domaine déterminé. Les circulaires sont inopposables aux administrés qui ne peuvent les attaquer devant les juges, ni en réclamer l'application à leur profit.

Les décisions ou *sechkdey samrach* émanent des ministres, des secrétaires d'État et des présidents d'institutions publiques. Elles présentent un caractère réglementaire ou individuel : les premiers édictent des règles générales et

impersonnelles et se situent au-dessous des sous-décrets et des décrets royaux ; les décisions individuelles ont un destinataire nominativement désigné.

#### **Les autres sources du droit : la coutume**

Dans la société cambodgienne très attachée à la tradition, la coutume joue un rôle important. Le droit khmer ancien était un droit coutumier, de tradition orale, dans lesquels tous les actes étaient accompagnés d'un cérémonial ; ainsi, dès leur nomination, tous les fonctionnaires devaient prêter serment de fidélité au roi ; dès lors qu'un fonctionnaire commettait un parjure, il était menacé du trente-deuxième enfer. Certes, après 1970, l'abolition de la monarchie puis la condamnation de la religion par les khmers rouges ont entraîné une rupture. Néanmoins, les traditions ancestrales liées notamment au bouddhisme refont surface : les commentateurs ont fait remarquer combien ces traditions ont influencé la loi du 26 juillet 1989 sur le mariage et la famille.

Dès lors, la coutume n'apparaît pas comme étant subordonnée à la loi, d'autant que, du fait de la carence législative, elle intervient pour combler les lacunes du législateur. La coutume peut ainsi se développer dans les domaines non encore réglementés. En revanche, dans les domaines régis par la loi, la coutume est inférieure à cette dernière. Nombreux sont les exemples où la loi renvoie à la coutume pour le règlement d'un point particulier, soit de façon explicite (l'article 79 de la loi de 2001 sur la propriété immobilière prévoit que la répartition de la succession est régie par les règles de la coutume dans l'attente de l'édiction d'un code civil), soit de façon implicite par référence à des notions telles que les « bonnes mœurs » (c'est notamment le cas de l'article 5 du décret n° 38 du 28 octobre 1988 relatif aux contrats et à la responsabilité extracontractuelle qui impose la nullité absolue de toute convention contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs). La définition des bonnes mœurs figure dans les codes de conduite – *chhbap* - très populaires au Cambodge : il s'agit de recueil de conseils que les parents donnent aux enfants, les maîtres à leurs disciples. Ces recommandations mettent en garde contre des comportements inadéquats (conduite arrogante, violence verbale ou autre) et détaille à l'inverse les attitudes recommandables (patience, discrétion) qui conduiront l'individu à une bonne renaissance.

#### **Les autres sources du droit : la jurisprudence**

L'article 129 de la constitution précise que « les décisions de justice sont rendues au nom du peuple khmer selon les procédures et les lois en vigueur... Les juges doivent accomplir leurs devoirs dans le strict respect de

loi... ». Le constituant a ainsi clairement indiqué que le rôle du juge n'est pas de créer du droit mais de l'appliquer. Cette obligation est sanctionnée par des voies de recours ; la violation de la règle de droit est un motif de réformation en appel et un cas d'ouverture devant la Cour de cassation.

Cette interdiction constitutionnelle est renforcée par la pratique des juges cambodgiens. D'une part, ces derniers motivent peu leur décision qui se contente le plus souvent de rappeler les faits de l'espèce. D'autre part, une décision de justice ne présente de caractère obligatoire que pour les parties au procès ; le juge n'est donc pas lié par les précédents judiciaires. Enfin, les contradictions entre les décisions de justice rendues sur un même problème empêchent la naissance d'une authentique jurisprudence ; dans la plupart des pays, l'unité jurisprudentielle est favorisée par l'existence d'une Cour suprême qui harmonise les solutions ; mais au Cambodge, la Cour suprême ne remplit encore qu'imparfaitement ce rôle.

## **2. La continuité juridique**

Un important travail de collecte et de classification est en cours ; des projets de loi relatifs aux différents domaines du droit (droit civil, droit pénal, droit commercial...) sont en discussion au Parlement ; mais les lacunes se comblent lentement. Or il est indispensable d'éviter le vide juridique que créerait une table rase de tous les textes antérieurs.

La situation s'était déjà présentée lors des bouleversements antérieurs. Ainsi, dans la constitution du royaume du Cambodge de 1947, il est prévu que « toutes les dispositions légales non contraires à la présente constitution restent en vigueur ». De même, la république de 1970 a adopté, dès après le coup d'état, une loi constitutionnelle maintenant en application la constitution de 1947 « sauf en ce qui concerne les dispositions contraires à l'esprit et au régime républicain ». Enfin, l'article 92 de la constitution de l'État du Cambodge de 1981 précise que « les décrets-lois et les résolutions ayant caractère de loi, pris par le conseil populaire révolutionnaire du Kampuchea, restent en vigueur jusqu'à la parution de nouvelles lois » ; la même formulation se retrouve dans le texte de 1989 : « les décrets-lois, les lois, les sous-décrets, les arrêtés, les décisions des diverses institutions de la république populaire de Kampuchéa qui sont conformes à la constitution de l'État du Cambodge restent en vigueur jusqu'à la parution des textes les remplaçant ». L'affirmation du principe de continuité juridique n'est donc pas une nouveauté au Cambodge.

La constitution actuelle spécifie (art. 158) qu'à titre transitoire, « les lois et dispositions écrites garantissant les biens de l'Etat, les droits et la propriété

légale des personnes privées, et qui sont conformes aux intérêts de la nation, restent en vigueur jusqu'à ce que de nouveaux textes viennent les modifier ou les abroger, à l'exception des dispositions contraires à l'esprit de la présente constitution ». On peut légitimement s'interroger sur la portée juridique exacte de cet article : quelles règles valide-t-il ? Jusqu'à quelle période faut-il remonter ?

Il faut d'abord remarquer que cet article ne fixe pas de limite à la remontée dans le temps et ne comporte aucune date butoir ; c'est ainsi que l'article 3 de la loi relative aux procès des crimes perpétrés par les khmers rouges fait explicitement référence au code pénal du royaume du Cambodge de 1956. Il n'interdit même pas de remonter dans un passé plus lointain, avant l'indépendance : une loi promulguée le 22 août 1995 régleme l'organisation de l'ordre des avocats, mais laisse hors de son champ d'application les autres auxiliaires de justice ; à titre provisoire et dans l'attente d'une législation, ces professions demeurent donc soumises à un *kram* du 31 mars 1951... En revanche, il est clair qu'il exclut les dispositions qui seraient contraires aux standards internationaux, aux valeurs politiques et éthiques imposées par les Nations unies en 1992, ainsi qu'aux normes de la constitution de 1993 elle-même.

Il faut observer ensuite que la règle posée par l'article 158 est cohérente avec les articles 2 (le territoire est défini en fonction de la législation des années 1933-1953 et 1963-1969) et 55 (abrogation des traités non compatibles avec les principes constitutionnels).

On peut donc en déduire que la reconstruction juridique du Cambodge prévu par les accords de Paris peut être menée à partir du droit du *Sangkum* (1957-1970), complété par les règles de la république démocratique du Kampuchea et de l'État du Cambodge, en tout cas celles qui ne sont pas contraires aux principes libéraux de la constitution de 1993. Une telle interprétation est conforme aux pratiques du droit comparé qui consacre généralement le principe de la succession à la législation de régimes antérieurs, y compris de régimes hostiles ou ennemis ; de même, les législations des Etats nouvellement indépendants valident le plus souvent la législation coloniale, sous réserve de sa compatibilité avec les normes issues de l'indépendance. Il s'agit en effet de combler les lacunes de la législation existante ; or le temps requis pour mener à bien les réformes nécessaires nécessite le recours à des solutions transitoires dans l'attente de nouvelles réglementations.

## II. LA RECONSTRUCTION DE LA JUSTICE

### 1. L'organisation juridictionnelle

L'organisation juridictionnelle repose sur la notion d'Etat de droit. En vertu de ce principe, il revient au juge et à l'administration judiciaire de protéger le citoyen et ses libertés ainsi que de veiller à ce que les gouvernants et les gouvernés respectent les normes en vigueur et n'abusent pas des droits ou de l'autorité que la constitution leur confère.

Les règles qui commandent ce système se réfèrent aux chapitres II et IX de la constitution de 1993 qui définissent les droits et devoirs des citoyens khmers, et traitent du pouvoir judiciaire. Les articles 109 et 111 de la constitution érigent le pouvoir judiciaire en « pouvoir indépendant » qu'aucun organe exécutif ou législatif ne saurait exercer. Il résulte de l'article 128 de la constitution que le pouvoir judiciaire est compétent pour tous les litiges, y compris le contentieux administratif : ainsi, après avoir connu l'expérience du dualisme des ordres de juridiction entre 1957 et 1970, le Cambodge a opté en 1993 pour un ordre juridictionnel unique. Etabli par un *kram* du 24 janvier 1996, le ministère de la Justice a pour mission d'administrer et de régir le secteur judiciaire du royaume, mais non de le gouverner.

#### Les tribunaux

Le projet de loi sur l'organisation judiciaire n'a pas encore été adopté par le Parlement ; dans l'attente, le dispositif des lois applicables comprend les dispositions du conseil national suprême sur l'organisation des tribunaux et le droit pénal du 10 septembre 1992, le *kram* du 22 décembre 1994 sur le conseil supérieur de la magistrature, et une circulaire interministérielle du 2 mars 1995 relative aux compétences et aux relations de travail entre les gouverneurs des provinces et les cours provinciales et municipales. De la combinaison de ces textes, il ressort que le pouvoir judiciaire dont l'indépendance est garantie par le roi, est confié aux tribunaux provinciaux, à la Cour d'appel et à la Cour suprême. Ces différentes juridictions sont compétentes pour toutes les affaires : civiles, pénales, sociales ou commerciales.

Il existe un tribunal de première instance par province, ainsi qu'un tribunal municipal dans les municipalités à statut particulier de Phnom Penh et Sihanoukville. Ces tribunaux statuent à juge unique, avec un procureur ou un procureur adjoint et un greffier.

L'unique Cour d'appel (*sala outor*) a son siège dans la capitale (deux autres devraient prochainement être créées à Siem Reap et Battambang). Elle connaît

des appels contre les décisions des tribunaux de province ou de municipalité. La formation de jugement comprend trois magistrats. Elle compte cinq chambres : civile, pénale, administrative (la Cour d'appel est juge de première instance en matière de contentieux administratif), commerciale et d'instruction. Les fonctions du ministère public sont exercées par le procureur général près la Cour d'appel.

La Cour suprême (*tolakar kampoul*) statue sur les pourvois formés contre les arrêts d'appel : c'est donc un juge de cassation qui ne considère que le droit. Elle est composée de deux chambres : une chambre civile et une chambre pénale. Les décisions sont prises en formation collégiale (cinq magistrats) ou plénière (neuf magistrats). Le ministère public est assuré par le procureur général près la Cour suprême.

### **Les magistrats**

Le statut des magistrats est régi par deux textes principaux : la constitution de 1993, modifiée en 1999 et la loi du 8 février 1993 relative à l'organisation et aux activités des tribunaux. Ces textes définissent un régime dans lequel les magistrats - juges ou procureurs - forment un corps unique recruté par concours ouvert aux diplômés en droit ; après une formation professionnelle assurée par l'Ecole royale de la magistrature, les magistrats suivent une carrière professionnelle sous le contrôle du conseil supérieur de la magistrature qui propose au roi leur nomination par un *kret* royal, préparé et exécuté par le ministre de la Justice.

Conformément à l'article 112 de la constitution (« Seul le parquet a le droit d'engager l'action publique »), les procureurs poursuivent et ne jugent pas ; ils sont néanmoins classés dans la catégorie des magistrats et relèvent d'une hiérarchie équivalente à celle des juges au sein d'un ordre juridictionnel unique. Le procureur général se subordonne tous les magistrats du parquet ; il doit se conformer aux instructions du ministre de la Justice, et doit lui soumettre un rapport annuel sur les activités du parquet.

L'indépendance du judiciaire a été particulièrement soulignée dans les textes : la circulaire du 2 mars 1995 rappelle aux autorités locales qu'elles ont à veiller à la mise en œuvre des actes qui leur sont adressés, mais qu'elles doivent respecter le pouvoir dont disposent les juges et les procureurs. En particulier les gouverneurs et leurs subordonnés ne doivent pas s'immiscer dans les activités des magistrats et en cas de plainte d'un citoyen, ils doivent la renvoyer aux tribunaux. Pour renforcer le prestige des magistrats, le président et le procureur général près la Cour suprême ont rang de vice-premier ministre ; les vice-présidents de la Cour suprême et le président de la

Cour d'appel ont rang de ministre ; les hauts magistrats des rangs suivants sont respectivement assimilés aux sous-secrétaires d'Etat puis aux gouverneurs provinciaux.

D'autre part, un magistrat ne peut être sanctionné que si une procédure particulière est respectée, devant le conseil supérieur de la magistrature dans sa formation disciplinaire ; la décision est prise à la majorité des membres présents et au scrutin secret.

L'indépendance est enfin assurée par l'action du conseil supérieur de la magistrature. Présidé par le roi, il est composé du ministre de la Justice, des présidents de la Cour suprême et de la Cour d'appel, des procureurs généraux près la Cour suprême et la Cour d'appel, et de trois magistrats élus par leurs pairs. Seul le conseil peut décider et proposer au roi la mutation, le détachement, la mise en disponibilité, la mise hors cadre, la révocation de juges et des procureurs<sup>96</sup>.

Cependant, les magistrats ne bénéficient pas de la règle de l'inamovibilité. Par ailleurs, les magistrats du parquet dépendent hiérarchiquement du ministre de la Justice dont ils reçoivent des directives en cas de crime ou de délit grave.

#### **Les auxiliaires de justice**

Régi par le *kram* du 22 août 1995, l'ordre professionnel des avocats est organisé selon le modèle français ; il est dirigé par une Assemblée générale, un conseil de l'ordre et un bâtonnier (élu pour un mandat de deux ans, renouvelable une fois). Un règlement intérieur du barreau vient compléter la loi.

Pour accéder à la profession d'avocat, le candidat doit être de nationalité cambodgienne, être titulaire de la licence en droit ou d'un diplôme équivalent, être titulaire du certificat d'aptitude à la profession d'avocat ; de plus, il ne doit pas avoir été condamné pénalement ou avoir commis des faits contraires à la probité ou à l'honneur. À l'issue du recrutement, les candidats effectuent un stage d'un an comprenant une formation complémentaire organisée par l'ordre des avocats et un stage dans un cabinet, sous le contrôle d'un avocat. L'avocat admis prête serment devant la Cour d'appel en présence du bâtonnier : « je jure d'exercer ma profession avec dignité, conscience, probité, humanité et indépendance en respectant la constitution et les lois du royaume du Cambodge ». Pour assurer son indépendance, l'avocat est soumis à

---

<sup>96</sup> Article 11 de la loi du 22 décembre 1994 sur l'organisation et le fonctionnement du conseil supérieur de la magistrature.

plusieurs incompatibilités : il ne peut exercer une fonction publique ou une profession commerciale.

Des projets de création des professions d'huissier et de notaire sont à l'étude.

## **2. La procédure juridictionnelle**

Le bouddhisme engendre la crainte de déranger l'ordre cosmique où évoluent des puissances surnaturelles et quelquefois malveillantes ; les croyants répugnent donc à recourir au juge de peur d'effectuer une action déplacée qui ferait naître plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait. De plus, une personne ayant contrevenu à la loi sera punie après sa mort dans les enfers bouddhiques qui sont peints sur les murs des pagodes ; il est donc inutile de recourir au juge.

Au Cambodge, comme dans la plupart des pays d'Asie, la tradition est d'avoir recours à des modes extra judiciaires de règlement des conflits ; la conciliation entre les parties passe par un règlement négocié du litige, plutôt que par un règlement imposé par le juge. Cette tendance culturelle persiste à l'heure actuelle. En outre, les justiciables ne font pas confiance à une justice considérée comme corrompue ; l'accès à la justice est particulièrement difficile en province ; les décisions des juges n'ont donc pas d'autorité morale.

La procédure juridictionnelle est conforme à la tradition cambodgienne, et relève du modèle du droit romain, comme en témoignent l'existence d'un parquet composé de procureurs, et l'institution du juge d'instruction (inconnu en *common law*).

### **La procédure pénale**

Le droit pénal et la procédure pénale sont révélateurs des lacunes et des contradictions déjà relevées. Le conseil national suprême a adopté au début de la période transitoire menant aux élections de 1993 des « dispositions en matière de procédure pénale, de droit pénal et de fonctionnement judiciaire » (10 septembre 1992). Fondé sur les concepts de la *common law*, ce texte imposé par l'ONU rompait avec la tradition cambodgienne qui se rattache au droit romain. Il présentait certes l'avantage d'importer au Cambodge les standards internationaux relatifs aux droits humains et aux libertés individuelles bafouées en particulier sous les khmers rouges ; mais il sous-estimait au nom de l'humanitaire l'importance du sécuritaire dans un pays qui avait bien du mal à accéder à un Etat de droit.

Adoptée par l'Assemblée de l'Etat du Cambodge le 28 janvier 1993 (et donc antérieure de sept mois à la proclamation de la constitution actuelle),

une loi relative à la procédure pénale s'est en partie substituée à la décision du CNS. En raison de ses lacunes, cette loi doit cependant être combinée avec la dernière au risque de provoquer des incertitudes en matière de dispositions applicables.

La loi de 1993 réserve au parquet le monopole de l'action publique ; elle place les opérations de police judiciaire sous la direction du procureur et sous le contrôle du procureur général près la Cour d'appel. Conformément à la tradition constante du droit khmer, elle maintient l'existence et les attributions du juge d'instruction, en dépit des critiques des institutions et ONG anglo-saxonnes. La procédure retenue est de type inquisitoire, et confie donc la direction de l'ensemble au juge.

Lors de la phase de jugement, le ministère public requiert l'application de la loi. Les décisions des tribunaux provinciaux et municipaux sont susceptibles de faire l'objet d'un appel dans les deux mois à compter de la date du jugement. Un jugement par défaut peut faire l'objet d'une opposition dans un délai de quinze jours à compter de la date où la personne a eu connaissance de la décision de justice.

#### **La procédure civile.**

Comme dans plusieurs autres pays de la région, la procédure civile ménage une large place à la conciliation. Avant d'entamer une procédure, le juge saisi procède à une tentative - voire plusieurs tentatives - de médiation entre les parties pour aboutir à un arrangement amiable. Il existe d'ailleurs, en marge du système judiciaire, des bureaux de justice au niveau des villages (*phum*) ou des districts (*srok*). Issus de la société traditionnelle, et représentatifs des valeurs sociales traditionnelles, ces bureaux exercent un rôle de conciliateur très important dans les zones rurales ; ils compensent ainsi l'éloignement géographique, mais aussi le caractère étranger pour le justiciable du tribunal moderne. Au Cambodge, comme ailleurs en Asie, la population témoigne d'une réelle aversion pour le judiciaire ; et le procès est généralement l'aveu d'un échec.

En cas d'échec de la conciliation, le juge tranche le litige conformément aux lois existantes. S'il n'existe pas de loi, il pourra statuer suivant les traditions, la coutume, l'équité et la conscience.

#### **Les entraves à l'efficacité des décisions de justice**

Elles tiennent d'abord au manque de moyens financiers, le ministère de la Justice ne recueillant qu'une part très modeste du budget de l'Etat. Dans les cours provinciales, il est impossible de conduire des enquêtes dignes de ce

nom ; les délais légaux de détention provisoire sont dépassés pour de nombreux inculpés parce que l'administration pénitentiaire n'a pas les moyens de payer le carburant entre la prison et le tribunal ; témoins et avocats sont souvent absents...

Par ailleurs, la réputation des juges est souvent mise en cause. Fustigés par des observateurs pour ignorer les droits de la défense lorsqu'ils condamnent, ils sont à l'inverse contestés par les policiers lorsqu'ils relaxent. Il est vrai qu'insuffisamment formés, les juges statuent généralement en équité, selon leur intime conviction, prenant modèle sur Manou et sur le juge Lièvre<sup>97</sup>. Ainsi, certains délinquants sont-ils condamnés à la durée de détention qu'ils ont déjà effectuée, tandis que certains autres négocient, renouant en cela avec les valeurs communément admises par la société.

Faute de moyens, les juges ne peuvent respecter les procédures instituées. Un magistrat qui souhaite respecter les procédures est conduit à ajourner la plupart des affaires qui lui sont soumises : en raison de l'absence d'un témoin ; faute de dossier ; dans le cas d'un divorce, pour absence du mari qui n'a pas reçu la convocation... Des ONG se chargent parfois elles-mêmes de rassembler des preuves avant de se constituer partie civile, deux missions juridiquement inconciliables et qui peuvent entraîner des dérives.

Mais c'est surtout la corruption qui constitue une méthode de résolution alternative des litiges. D'ailleurs, le gouvernement ne lutte pas tant contre la corruption elle-même que contre ses effets néfastes. A ce titre, si le ministre de l'Intérieur condamne régulièrement des évasions ou des ventes de drogue organisées par des fonctionnaires d'établissements pénitenciers, il ne peut que faire prendre conscience des dangers qui pourraient en résulter. Comment pourrait-il en effet sanctionner ces fonctionnaires alors que l'incurie du système carcéral cambodgien est connue ? En raison de budgets dérisoires, la corruption est endémique.

Il faut certes relever de nombreuses améliorations qui concernent une meilleure rémunération des fonctionnaires (même si elle reste encore trop faible), ou encore l'informatisation des casiers judiciaires et la meilleure formation des magistrats, officiers de police et avocats qui disposent d'écoles performantes. Mais l'Etat du droit contemporain au Cambodge peut encore se résumer à une forte résistance du droit et des modes de résolutions des litiges

---

<sup>97</sup> L'ensemble des fables du juge lièvre est célèbre au Cambodge. Ces fables montrent à la fois la malhonnêteté de la justice humaine et la voie d'une justice proche du peuple, efficace, non corrompue où l'intime conviction, la ruse et le sens de l'équité permettent de rétablir la vérité et la Justice. Cf. Hoc Dy Khing, *Contes et légendes du pays khmer*, Sudestisie, 1989.

traditionnels et, pour ce qui concerne l'état du droit officiel, à un manque de moyens tant humains que financiers.

### 3. La question du contentieux administratif

L'article 39 de la constitution précise que « tout citoyen khmer a le droit de dénoncer, porter plainte ou réclamer des réparations pour les préjudices causés par des activités illégales des organismes de l'État, des organismes sociaux ou de la part des personnels de ces organismes pendant l'accomplissement de leur mission. Le règlement des plaintes et la réparation des préjudices sont de la compétence des tribunaux ». C'est donc une possibilité constitutionnelle reconnue aux citoyens que de contester la légalité d'une décision administrative et de demander des dommages et intérêts en réparation du préjudice subi en raison de l'activité de l'administration au sens large. La justice administrative trouve donc sa source dans les termes mêmes de la constitution.

Pourtant le constituant a opté pour l'unité de juridiction, confiant le contentieux administratif aux juridictions ordinaires. Ce choix qui peut paraître paradoxal est sans doute motivé par des considérations historiques.

La dualité de juridictions a été introduite au Cambodge par les autorités du protectorat. En 1920, elles imposent le principe de la séparation des fonctions administratives et juridictionnelles et les confient à des corps d'agents publics spécialisés ; en 1924, le code pénal cambodgien reprend les interdictions posées par les révolutionnaires français les 16 et 24 août 1790 : « il est interdit aux fonctionnaires de l'ordre judiciaire de s'immiscer dans les matières relevant de la compétence des autorités administratives ». Dès lors, la mise sur pied d'une juridiction administrative devenait nécessaire. Elle portera le nom de chambre des requêtes (*Krom viveat*) « compétente pour connaître des conflits et des contestations surgies en l'absence d'une infraction pénale à l'occasion des actes du gouvernement cambodgien, notamment en ce qui concerne les droits des opérations électorales et les dommages causés à nos sujets cambodgiens ». Un appel des décisions du *Krom viveat* était possible devant le conseil des ministres.

Ce système simple devait permettre un contrôle de la légalité ; il appelait certes des réserves : Claude Gour<sup>98</sup> relevait notamment l'absence de distinction des fonctions administratives et juridictionnelles au niveau de l'appel devant le conseil des ministres (organe essentiellement administratif, et non politique à l'époque) ; il indiquait également que la persistance d'un

---

<sup>98</sup> Claude Gour, « Hiérarchie des textes et respect de la légalité en droit public cambodgien », *Annales de la faculté de droit et des sciences économiques de Phnom Penh*, 1962, vol. IV, p. 7.

régime de garanties de fonctionnaires protégeant ces derniers contre les poursuites pénales était susceptible d'abus. Néanmoins, le système aurait pu évoluer - de façon comparable au système français - et permettre l'émergence, au fil de la jurisprudence, d'un authentique contrôle de l'administration. Pour des raisons politiques et sociales, il n'en fut rien ; jusqu'en 1970, le *Krom viveat* n'eut qu'une activité réduite. Des réformes furent tentées pour dynamiser le contrôle : transfert de la compétence d'appel du conseil des ministres à une section du conseil du royaume (9 janvier 1948) ; extension de la compétence du *Krom viveat* aux litiges résultant d'une faute personnelle de l'agent ; ouverture de la possibilité d'un recours de plein contentieux, en plus des recours en annulation ; création en 1953 d'une juridiction d'appel du contentieux administratif ; enfin, institution en 1957 d'un Conseil d'État : une institution restée théorique puisque cette juridiction ne devait jamais être formée. Pourquoi cet instrument juridique fut-il incapable de remplir la fonction pour laquelle il avait été conçu ?

#### **Les carences de la juridiction administrative**

Les chiffres indiquent le fonctionnement réduit et heurté des juridictions administratives de 1950 à 1970. Fonctionnement réduit puisque le record de décisions rendues par le *Krom viveat* est, en 1960, de 173 jugements ; la Cour d'appel rend un record de 69 arrêts en 1967... Fonctionnement heurté car le travail accompli est très variable selon les années : le *Krom viveat* rend 29 décisions en 1953, 20 en 1959, aucune en 1964 ; la Cour d'appel rend 11 arrêts en 1954, 13 en 1961, 28 en 1962...

Pourtant le greffe de ces juridictions enregistre de nombreuses plaintes. Mais de longues interruptions marquent le fonctionnement des deux institutions : au lieu des quatre sessions annuelles prévues, elles ne se réunissent qu'une ou deux fois par an ; quelquefois pas du tout (1968).

La première raison à cette carence réside dans l'absence de juges administratifs spécialisés. Le texte de 1948 créant le *Krom viveat* énumère le nombre, le grade et la position des juges judiciaire, ou des administrateurs délégués dans les fonctions de juge administratif ; à ce titre, ils sont tenus d'assurer leur service dans leur juridiction ou leur administration d'affectation. De plus, ils ne sont pas toujours compétents pour appliquer des techniques contentieuses et un droit spécifique. Aussi, les démissions ne sont-elles pas rares et le choix des remplaçants prend du temps. Dans l'attente, le *krom viveat* suspend ses audiences. À la Cour d'appel, le président se partage entre les fonctions de juge judiciaire et celles de président de juridictions administratives ; de formation judiciaire, il privilégie les premières.

Une autre raison tient à l'impossible mise en œuvre du Conseil d'État après 1957. La mise en place de cette juridiction devait entraîner une profonde réforme de la procédure administrative et la création d'un corps de magistrats spécialisés. Mais les textes n'ont jamais été suivis d'effet ; les causes exactes sont difficiles à cerner : problèmes financiers ? Formation d'un personnel compétent ? Ou plutôt remise en cause d'une institution qui serait apparue inadaptée à la réalité cambodgienne ?

Cette dernière question fait référence aux mentalités cambodgiennes et aux relations traditionnelles entre gouvernants et gouvernés. La soumission à l'autorité publique et à ses agents fait partie de la culture khmère. Confrontés à un préjudice dû à l'action ou à la décision de l'administration, la plupart des Cambodgiens préfèrent le supporter plutôt que de porter l'affaire devant le juge ; même lorsque le préjudice est important, ils tentent de recourir à l'autorité hiérarchique et de s'arranger à l'amiable, quitte à accepter des conditions désavantageuses ; ils pensent qu'un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès ; la négociation est préférable à l'ouverture d'un contentieux.

Autre cause de la désaffection du public et de la perte d'intérêt dans la création d'une authentique juridiction administrative : l'inefficacité du recours contentieux administratif. Une inefficacité qui se traduit par la lenteur de la procédure devant le *Krom viveat* et par les caractéristiques du droit administratif cambodgien qui assure le maintien des privilèges de l'administration.

Pour attaquer un fait matériel imputable à l'administration, le plaignant doit formuler une requête gracieuse devant administration ; c'est seulement après un délai de deux mois que l'intéressé peut saisir le *Krom viveat*. Débute alors l'échange entre le requérant et l'administration de mémoires, contre mémoires, répliques, dupliques... Il n'est pas rare que ces échanges durent plus de trois mois. À ce stade, le président de la chambre des requêtes rédige un rapport communiqué aux commissaires du roi qui prend des réquisitions écrites. Le dossier est retourné au président qui ordonne l'inscription de l'affaire au rôle d'une session trimestrielle.

Cette lenteur était d'autant moins acceptable pour le plaignant que les pouvoirs du juge leur semblaient insuffisants. Le droit administratif cambodgien reposant sur le principe de la primauté de l'État, le juge administratif pouvait annuler les décisions administratives irrégulières ou prononcer à l'encontre de l'administration des condamnations à payer ; mais il ne pouvait mettre en œuvre des procédés de contrainte qui auraient porté atteinte à l'indépendance de l'administration. Or les plaignants sont soucieux

avant tout de résultats pratiques ; confrontés au refus de d'administration de s'incliner devant la décision du juge, ils cherchaient à attaquer directement, à titre personnel, le fonctionnaire auteur de l'acte. Mais cela ne pouvait se faire devant le juge administratif. C'est pourquoi la plupart des plaignants préféraient recourir à d'autres instances non juridictionnelles, aux formalités plus simples et aux moyens d'action plus efficaces

#### **Le succès des recours parallèles**

Il faut distinguer ces modalités de recours selon les périodes historiques : depuis l'indépendance jusqu'en 1970, ces modalités de contrôle - parallèles au contrôle juridictionnel - sont des voies de recours politique. Elles se rattachent pour certaines à la tradition khmère. Techniquement moins perfectionnées, elles répondent cependant à une nécessité, jouant le rôle régulateur que les recours institutionnalisés sont impuissants à assurer.

Dès avant le protectorat, le contrôle du roi sur l'administration permet de réprimer des abus ou des illégalités ; il relève du droit général d'évocation qui permet au monarque, en dehors de toute procédure formelle, de réformer ou d'annuler les actes des autorités administratives. Ce pouvoir s'exerce notamment au cours des audiences populaires, coutumières au Cambodge avant le protectorat, et qui se sont poursuivies pendant le protectorat et après l'indépendance jusqu'en 1970. Les audiences populaires offraient au peuple la possibilité de porter directement des doléances contre l'autorité au chef de l'État. C'était, selon Claude Gour, « une sorte d'instance familière qui procède autant de la conciliation et de la consolation que de la juridiction ». L'absence de rigueur formelle ne devrait cependant pas faire illusion : la décision royale intervenait après consultation sur place des ministres compétents et représentait un authentique contrôle de légalité fondé sur l'équité. De plus, toutes les décisions administratives étaient susceptibles d'appel en audience populaire ; la crainte d'une telle citation incitait les fonctionnaires à un meilleur respect de la légalité. Car cette procédure revêtait davantage le caractère de recours contre l'auteur que contre l'acte. Elle correspondait tout à fait à la mentalité khmère et connut un succès incontestable : un succès tel que le nombre de plaintes déposées dépassait généralement les possibilités. Un filtrage des plaintes fut confié à la commission des pétitions de l'Assemblée nationale. Revenu sur le trône après l'adoption de la constitution de 1993, le prince Sihanouk a renoué avec la tradition des audiences populaires au cours de ses séjours au Cambodge ; il a alors insisté sur les limites que la constitution imposait à ses pouvoirs dans l'évocation des affaires administratives. Mais ses avis ont toujours été suivis par le gouvernement.

Antérieurement à 1970, un contrôle populaire de l'administration s'exerçait à l'occasion des réunions du Congrès national ; le titre VIII de la constitution de 1947 en faisait l'organe de la nation khmère tout entière : « tous les citoyens cambodgiens des deux sexes peuvent participer aux débats du Congrès ». Ce dernier a exercé en plusieurs circonstances un contrôle étroit de l'administration. La définition de ses compétences dans la constitution était suffisamment large pour l'autoriser : le Congrès permettait au peuple de prendre une connaissance directe des affaires d'intérêt général ; il votait des vœux à l'adresse du gouvernement et des résolutions à l'adresse de l'Assemblée nationale.

Enfin, à la suite de la révision constitutionnelle de 1956 qui faisait participer désormais l'Assemblée nationale et le Conseil du royaume à la lutte contre la corruption, un comité national d'assainissement fut créé pour contrôler l'administration. Présidé par le chef de l'État, ce comité examinait les accusations de concussion ou de malhonnêteté contre les fonctionnaires. Sur simple requête, les fonctionnaires faisaient l'objet d'une enquête soumise à l'appréciation du comité. La procédure revêtait donc l'aspect d'une instance disciplinaire, ce qui n'apparaissait pas anormal dans un régime où la personnalisation de l'autorité s'étendait jusqu'aux échelons inférieurs de l'administration. D'ailleurs, la même réforme de 1956 donnait aux Assemblées populaires de province « le droit d'interpeller les fonctionnaires » : les limites de ce contrôle n'étant pas précisées, des abus pouvaient compromettre la bonne marche de l'administration locale. La suspension des Assemblées locales en 1959 a cependant enlevé tout intérêt à cette question.

Les procédures parallèles de contrôle utilisées jusqu'en 1970 apparaissent donc essentiellement disciplinaires ; le contrôle de la légalité administrative n'était qu'un effet indirect. Mais elles témoignent de la nécessité de mécanismes pour assurer le respect du droit par l'administration.

#### **Le nécessaire contrôle juridictionnel de l'administration**

De 1970 à 1993, la succession violente des régimes politiques et la guerre n'ont pas permis le développement d'un authentique contrôle de légalité de l'action administrative. À l'exception du régime de 1976, les gouvernements successifs ont cependant tenté de répondre à la nécessité d'un tel contrôle : soit par l'institution d'un Conseil d'État dans la constitution de 1972 ; soit par un contrôle politique dans celle de 1989.

La constitution actuelle dispose dans son article 128 que « le pouvoir judiciaire est compétent pour tous les litiges, compris le contentieux administratif. Ce pouvoir est confié à la Cour suprême et aux juridictions des

diverses catégories et à tous les degrés ». Ce choix de l'unité de juridiction ne répond pas à la nécessité de régler le contentieux administratif. C'est la raison pour laquelle certains envisagent l'institution d'une chambre spécialisée pour les affaires administratives au sein de la Cour suprême. Ce serait alors reposer la question d'un contrôle juridictionnel spécifique de l'action administrative au Cambodge. Car si la juridiction administrative cambodgienne créée dans les années 1950 était largement inspirée de son homologue française, elle répondait à une nécessité qui se fait toujours sentir aujourd'hui. Le débat est d'autant plus urgent que depuis 1993, le système administratif qui se reconstruit progressivement est inspiré du modèle français. Or l'émergence de telles structures administratives ne peut que générer un véritable droit administratif et l'apparition d'un contentieux administratif. Cela signifie-t-il que la juridiction administrative verra le jour au Cambodge ?

Une telle éventualité n'est plus à exclure de la signature par les deux premiers ministres, le 10 mars 1994, d'un arrêté portant création d'un Conseil des juristes. Selon ce texte, le Conseil des juristes a une double mission : d'une part, il doit considérer, de sa propre initiative, les textes de lois et les règlements en vigueur qui ne lui paraîtraient pas conformes à la situation et proposer au premier ministre leur amendement ; il doit également assister les différents ministères dans l'élaboration des projets législatifs ou réglementaires pour leur mise en forme juridique. D'autre part, il est saisi par le conseil des ministres des « projets de loi, décision, traités, conventions et tous accords internationaux » pour donner son avis avant leur examen par le conseil des ministres. Il s'agit donc d'un examen préalable de la légalité des textes. Comme on le voit, le Conseil des juristes donc un rôle comparable à celui du Conseil d'État français dans sa partie consultative.

Certains de ses membres voudrait aller plus loin et amorcer au Cambodge l'évolution qui a donné au Conseil d'État français son statut de juridiction. Plusieurs propositions ont été formulées dans ce sens. S'intégrant à l'ordre juridictionnel unique, parallèlement à ses compétences de consultant en matière d'élaboration des lois et de production des textes, le Conseil des juristes fonctionnerait comme juridiction administrative de premier degré. Il relèverait par la voie de l'appel et de la cassation de la Cour suprême et de sa chambre administrative. En cette qualité, il remplacerait la Cour d'appel de Phnom Penh dans ses fonctions actuelles de tribunal administratif. Quant au recours pour excès de pouvoir, il pourrait, soit être porté devant la chambre administrative de la Cour suprême, soit relever de la compétence et des attributions de juge administratif unique dont serait investi le Conseil des juristes.

La situation pourrait évoluer dans ce sens, d'autant que les arguments utilisés contre la création pendant le débat constitutionnel de 1993 ne tiennent plus. Ces arguments sont connus ; ils formaient déjà l'essentiel de l'analyse critique de Claude Gour en 1965 : manque de personnel qualifié, complication inutile du système juridictionnel. Sur le premier point, il faut souligner l'importance du rôle assigné par le gouvernement à l'Ecole royale d'administration chargée de former les hauts fonctionnaires, mais également les magistrats. On peut penser que les juges passés par l'Ecole royale de la magistrature sont plus familiers que leurs prédécesseurs avec les règles de droit public et que le contentieux administratif ne constitue plus une énigme pour eux. Quant au second argument, il résulte davantage d'une expérience malheureuse que d'une analyse des besoins. Il est vrai que la juridiction administrative, antérieurement à 1970, était paralysée dans son fonctionnement, peu sollicitée par les justiciables, doublée par des instances parallèles. Il ne faut pas en déduire son inutilité. La crise qu'elle a connue tenait à la méconnaissance de son rôle et de sa qualité ; elle tenait aussi à l'excès d'ambition qu'elle avait suscitée, les juges voulant copier le modèle français jusque dans ses défauts. Aussi peu flatteuse soit-elle, une telle expérience ne peut disqualifier la justice administrative en général. Le juge administratif reste nécessaire au Cambodge ; s'il arrive à dégager - modestement - certains principes simples et réalistes, exempts de juridisme excessif, applicables à l'administration, il retrouvera alors son crédit lié à son rôle de défenseur du citoyen.

### III. LE JUGEMENT DES KHMERS ROUGES

Fruit de plusieurs années de négociations entre le gouvernement cambodgien et l'ONU, le procès des khmers rouges qui ont occupé le pouvoir au Cambodge entre 1975 et 1978 a été organisé par les « Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens » (CETC), dénomination du tribunal créé par une loi du 12 janvier 2001 (amendée en 2004), en conformité avec un accord conclu entre le Cambodge et les Nations unies, ratifié en Assemblée générale par la résolution 55/95 du 4 décembre 2000.

C'est la disparition le 15 avril 1998 de Pol Pot, dirigeant historique des khmers rouges, considéré comme l'un des grands tyrans du siècle, qui en avait souligné la nécessité. Mais plusieurs éléments s'y opposaient.

D'une part, la rébellion des khmers rouges s'était étiolée depuis les élections de 1993, laissant prévoir son extinction, sous la pression de l'armée gouvernementale ; et surtout, le poids de ceux qui voulaient abandonner le combat était devenu prédominant. Déjà des chefs militaires comme Khem

Nguon et Ke Pauk avaient été intégrés dans la hiérarchie militaire du royaume en 1996. Par la suite, les dirigeants politiques avaient suivi : Ieng Sary, « frère n° 3 », négocie en 1997 un *modus vivendi* avec le gouvernement cambodgien qui lui permet de conserver le contrôle de ses troupes dans la région de Pailin, à la frontière khméro-thaïlandaise et l'exploitation profitable des mines de pierres précieuses qui s'y trouvent ; il s'installe avec son épouse Ieng Thirith à Phnom Penh dans une villa cossue. Après la mort de Pol Pot, Khieu Sampan, idéologue du mouvement, et Nuon Chea, « frère n° 2 », responsable de la sécurité du régime entre 1975 et 1980, réintègrent la société cambodgienne en décembre 1998 comme « citoyens ordinaires » : ils sont accueillis à Phnom Penh par le premier ministre avec l'appui du roi, et bénéficient en échange de leur ralliement de la liberté et d'une réhabilitation politique. En profitent également les cadres du régime khmer rouge : Khieu Thirith, Cham Youran, Mak Ben, In Sopheap, Thiounn Thioeunn, Kor Bun Heng et Suong Sikoeun. Seuls détenus parmi les responsables historiques : Ta Mok, le chef de guerre de la zone nord, capturé en mars 1999 (et décédé en juillet 2006 avant son jugement) et Kaing Khiev Iev, dit Deuch, patron de Tuol Sleng, le centre de détention et de torture de Phnom Penh pendant la période Khmère rouge, arrêté en septembre 1999 à Samlot où il travaillait pour... une organisation humanitaire occidentale. Le premier ministre Hun Sen avait annoncé l'organisation d'un procès pour ces « deux criminels de guerre » devant un tribunal militaire « pour atteinte à la sécurité intérieure du pays », en application de la « loi relative à la mise hors-la-loi de la clique du Kampuchea démocratique » adoptée le 7 juillet 1994.

D'autre part, face aux demandes d'un procès de tous les responsables du régime khmer rouge, les anciens dirigeants susceptibles de se retrouver dans le box des accusés, se disaient prêts à s'expliquer : mais plutôt dans le cadre de commissions « vérité et réconciliation » que devant un tribunal classique. Khieu Samphan, un des premiers sur la liste, assurait que lui-même et d'autres hiérarques étaient disposés à livrer des détails sur le fonctionnement interne du régime si des commissions similaires à celles établies au lendemain de l'apartheid en Afrique du Sud, étaient mises sur pied. Un tribunal risquait, selon lui, d'encourager des « représailles ». Mais la possibilité d'établir dans le royaume une commission « vérité et réconciliation », un temps évoquée, avait été abandonnée parce que le pays ne dispose pas de figures charismatiques, telles Nelson Mandela ou l'archevêque Desmond Tutu, pour légitimer le processus.

Enfin, un dernier élément s'opposait au procès des dirigeants du Kampuchea démocratique : c'est la connivence ancienne ou plus récente,

ponctuelle ou continue, de toute la classe politique cambodgienne, avec eux. De nombreux cadres khmers rouges ont en effet été intégrés dans l'administration installée par les Vietnamiens à Phnom Penh en 1979 ; Chea Sim, le président du Sénat, est un ancien chef de district khmer rouge ; l'ex-président Heng Samrin était un commandant de division khmer rouge ; et l'actuel premier ministre, Hun Sen, chef de régiment. Tous trois s'étaient enfuis au Vietnam en 1977-1978 quand ils s'étaient sentis menacés par les purges internes. Même s'ils ne sont pas directement visés par le procès, il leur est difficile de prévoir le tour que vont prendre les auditions. Le parti royaliste, le FUNCINPEC, qui a longtemps collaboré avec les khmers rouges dans la résistance antivietnamienne, compte lui aussi d'anciens khmers rouges dans ses rangs ; c'est également le cas du PSR (parti Sam Rainsy) qui a fait alliance avec les candidats KR dans le nord-ouest du pays lors des élections législatives de 2003. On comprend alors mieux les indécisions et les voltes faces : le roi Sihanouk qui, en dépit de son expérience sanglante avec eux entre 1970 et 1980, s'est fait depuis 1982 le champion de leur réintégration dans la société cambodgienne, préconise en 1999 l'organisation d'un procès historique et demande même à y être entendu comme témoin ; à l'inverse, le premier ministre Hun Sen qui combat depuis 1977 les dirigeants du Kampuchea démocratique et le mouvement khmer rouge, prône à leur égard la clémence en accueillant Khieu Sampan en décembre 1998 à Phnom Penh : « ceux qui ont fait la guerre sont sur le point de réintégrer la société ; c'est pour cela que nous devons les accueillir non avec des armes, des prisons ou des menottes, mais avec un bouquet de fleurs dans l'esprit de la réconciliation nationale ». Dans le même discours, il fustige « ces pays étrangers qui veulent appliquer un remède inapproprié à une maladie exclusivement cambodgienne ». Du côté des ONG étrangères et de l'ONU, la même indécision prédomine : les arguments sont généralement ambigus et les attitudes souvent hypocrites. Le gouvernement chinois estime depuis 1997 que le problème des khmers rouges est une affaire interne au Cambodge qu'il revient aux Cambodgiens eux-mêmes de régler : cette position se fonde sur le principe de non-ingérence auquel les dirigeants de Pékin sont très attachés ; elle traduit aussi leur embarras puisque la Chine a soutenu politiquement, financièrement et militairement les khmers rouges avant, pendant, et après le régime du Kampuchea démocratique (en fait jusqu'en 1991), pour contrer l'influence du Viet Nam dans la région. Le gouvernement thaïlandais réagit de la même manière, pour des raisons identiques. En revanche les Etats-Unis œuvrent en faveur d'un tribunal international sous l'égide des Nations unies, mais cette juridiction ne serait chargée de juger que les crimes commis par les

khmers rouges entre 1975 et 1979. Raison officielle : ce serait le seul moyen de contourner un veto chinois au Conseil de sécurité, puisque Pékin a toujours nié avoir été au courant de ce qui se passait durant cette période au Cambodge.

Mais limiter le procès à la période 1975-1979 offre surtout l'avantage, pour Washington, d'éviter le rôle joué par les gouvernements nord-américains dans la genèse du pouvoir khmer rouge et dans l'aide reçue par ce mouvement après l'intervention vietnamienne au Cambodge en 1979 : le coup d'Etat qui destitue Norodom Sihanouk le 18 mars 1970 est en effet planifié et financé par le gouvernement nord-américain ; le 20 mars les troupes sud-vietnamiennes envahissent l'est cambodgien bombardé clandestinement depuis l'année précédente par l'aviation américaine pour tenter de couper la piste Ho-Chi-Minh ; le 30 avril, l'armée de terre américaine intervient à son tour. Ce sont les Etats - Unis qui font plonger le Cambodge, jusque là neutraliste, dans la guerre. A Phnom Penh, la république proclamée par le maréchal Lon Nol avec le soutien actif des services étasuniens se signale d'emblée par sa brutalité : l'armée tire sur les foules de paysans désarmés venus hurler leur attachement au roi ; elle massacre des communautés de civils vietnamiens, souvent des catholiques regroupés autour des clochers de leurs églises. En face, sous le patronage de Sihanouk, une guérilla s'organise grâce à l'aide vietcong. Une poignée d'intellectuels et de politiciens qui ont fui la répression sihanoukiste dans les années 1960 s'appuie sur des enfants-soldats analphabètes et volontairement déracinés. En 1973, quand le Sénat nord-américain interdit la poursuite des bombardements aériens au Cambodge, ceux que Sihanouk a lui-même baptisés « khmers rouges » se sentent assez forts pour se débarrasser de la tutelle vietcong et attaquer Phnom Penh. Cette première guerre du Cambodge de 1970 à 1975 a fait environ six cent mille morts. Si Nixon et Kissinger n'avaient pas décidé d'envahir le Cambodge, avec quels moyens une poignée d'opposants à Sihanouk réfugiés dans les forêts de Rattanakiri et Mondolkiri aurait-elle pu accéder au pouvoir pour appliquer le programme que l'on sait pendant trois ans ? Le parti communiste du Kampuchea n'aurait-il pas connu le sort des mouvements communistes malais, birman et thaïlandais : celui d'une insurrection marginale destinée à disparaître dès que son soutien chinois lui ferait défaut ? L'histoire ne se réécrit certes pas ; mais la question vaut d'être posée. En tout cas, la brutalisation de la société khmère a débuté en 1970, pas en 1975 ; et la part de responsabilité étasunienne y est essentielle. L'autre raison pour laquelle les Etats-Unis veulent limiter le procès à la période du Kampuchea démocratique (1975-1979) est la vaste complicité qu'ils ont

organisée au profit des khmers rouges pour leur permettre de renaître de leurs cendres et pratiquer la guérilla contre le gouvernement cambodgien soutenu par les troupes vietnamiennes après 1979. L'Allemagne, la Belgique, la Grande-Bretagne, la Suède, Singapour et la Thaïlande se sont retrouvés au sein du « Kampuchea Working Group » basé à Singapour pour approvisionner en armes et en munitions la guérilla khmère rouge. Washington y trouvait une revanche à l'humiliante défaite de 1975 au Viet Nam. Une revanche qui amena les Etats-Unis à décourager toute aide humanitaire au Cambodge affamé et désorganisé après 1979. De 1980 à 1991, l'aide humanitaire internationale a été entièrement consacrée aux réfugiés des camps installés en Thaïlande (de très rares ONG – MSF, OXFAM - ont eu le courage de braver l'interdit et de travailler en territoire cambodgien) ; or une partie non négligeable de cette aide était détournée au profit des khmers rouges par l'intermédiaire d'une structure spécialisée de l'ONU créée à cet effet : l'UNBRO. Sous l'influence étasunienne, le siège du Cambodge aux Nations unies et dans les agences spécialisées fut refusé au gouvernement en exercice et attribué à la « résistance » contrôlée par les khmers rouges. Chine et Etats-Unis se retrouvaient alors pour affaiblir le pouvoir communiste vietnamien en soutenant les auteurs de la terreur et des « champs de mort » : un intérêt stratégique qui restera une marque de honte pour les Etats-Unis et leurs alliés occidentaux qui s'accoutumaient de la situation.

Car ces derniers n'ont pas voulu entendre les récits qui filèrent dès 1975 à travers la frontière thaïlandaise sur la politique d'élimination menée par les khmers rouges. La surdité s'aggrave après 1976, alors que les comptes-rendus des réfugiés publiés notamment par François Ponchaud ne laissent plus de place au doute ou à la manipulation. En 1979, à la demande des Etats-Unis, la commission des droits de l'homme de l'ONU refuse même d'examiner le rapport qu'elle avait pourtant demandé à un expert, M. Boudhiba, qui concluait que « les violations des droits de l'homme commises au Kampuchea démocratique sont d'un niveau jamais atteint depuis la période nazie ». Même à la fin des années 1980, alors que le contexte international change profondément et que se négocient les accords de Paris sur le Cambodge, les occidentaux refusent de condamner les crimes commis par les khmers rouges et toute idée de jugement international ; ils évoqueront pudiquement dans les accords de Paris « les politiques et pratiques d'un passé récent », et associeront leurs auteurs aux accords de paix. Les nord-Américains et leurs alliés occidentaux plaident donc pour un procès dont ils savent qu'il peut être embarrassant pour eux...

Le premier ministre Hun Sen conscient de l'ambiguïté de la situation, modifie alors son discours. A partir de janvier 1999, il est favorable au procès des khmers rouges : « Personne ne doit échapper à la justice. Tous ceux qui ont soutenu les khmers rouges doivent être présentés devant un tribunal ». Il ajoute aussitôt que « les victimes des années 1970-1975 et des années 1979-1994 doivent bénéficier de la même justice que celles des années 1975-1979 »... Lui qui avait signé sans conviction en juin 1997 une demande au secrétaire général des Nations unies pour que l'ONU assiste le jugement des khmers rouges, en devient le plus ardent défenseur. Mais il insiste sur le caractère « global » du procès, et sur la primauté des Cambodgiens et de leur gouvernement dans son déroulement. En cela il s'oppose aux conclusions rendues par un groupe d'experts des Nations unies en mars 1999<sup>99</sup>. S'engagent alors d'interminables négociations, ponctuées de déclarations d'intention ou de formules consensuelles, sans lendemain. Entamées en 2000 à la suite de la remise du rapport des experts mandatés par le secrétaire général de l'ONU, les négociations entre ce dernier et le gouvernement cambodgien n'avancent pas ; relancées en 2002, elles aboutissent en mars 2003 à un accord entre le gouvernement cambodgien et le représentant des Nations unies ; il prévoit la création d'un tribunal spécial sous juridiction cambodgienne avec une participation internationale, comme le mentionnait la loi votée par le Parlement cambodgien les 11 et 23 juillet 2001 (promulguée le 10 août 2001). Ce tribunal est chargé de juger selon le droit cambodgien les hauts responsables khmers rouges et « ceux qui ont la plus grande responsabilité dans les crimes commis de 1975 à 1979 ». Le 13 mai 2003, l'Assemblée générale des Nations unies adopte une « résolution sur la création de chambres extraordinaires mixtes pour juger au Cambodge les ex-dirigeants khmers rouges ». Mais en raison de la crise politique consécutive aux élections législatives de juillet 2003, il faudra attendre octobre 2004 pour que l'accord soit ratifié par le Parlement cambodgien. Et c'est seulement en novembre 2005 que le financement du procès qui devrait durer trois ans est assuré : estimé à 56 millions de dollars (un montant inférieur à celui nécessaire pour la cour spéciale de Sierra Leone), le budget sera financé par l'ONU (43 millions) et le Cambodge (13 millions).

---

<sup>99</sup> Nations unies, Assemblée générale, « Rapport du secrétaire général sur le procès des khmers rouges », 25 novembre 2005, A/60/565 ; Nations unies, Assemblée générale, « Rapport du secrétaire général sur le procès des khmers rouges », 12 octobre 2004, A/59/432 ; Rapport du Groupe d'experts pour le Cambodge créé par la résolution 52/135 de l'AG. 16 mars 1999. A/53/850 ; S/1999/231.

Jamais la préparation d'un procès pour crimes contre l'humanité n'aura été aussi longue et si difficile. Pendant cinq ans, les Nations unies et le gouvernement du premier ministre Hun Sen se sont renvoyé les projets d'accord, l'ONU refusant de laisser le contrôle politique du procès au gouvernement cambodgien et à la justice cambodgienne ; c'est finalement sous la pression des pays donateurs, notamment la France, les Etats-Unis et le Japon, qu'un accord était finalisé qui entérine l'essentiel des souhaits du gouvernement de Phnom Penh : en particulier une majorité des juges seront des magistrats cambodgiens ; cependant, tout verdict nécessitera l'accord d'au moins un juge désigné par les Nations unies. Mais la longueur et la difficulté des négociations ne s'expliquent pas seulement par des raisons politiques ; c'est le principe même du jugement des auteurs du génocide qui ne fait pas l'objet d'un consensus au Cambodge.

### **1. Les obstacles culturels au jugement du génocide.**

Après avoir évoqué « les violations les plus horribles des droits de l'homme » perpétrées par le régime khmer rouge, et considéré que « les conséquences de leurs crimes et l'impunité dont ils continuent de jouir hantent encore aujourd'hui le Cambodge », les experts mandatés par le secrétaire général des Nations unies détaillaient en introduction de leur rapport les raisons qui motivent l'organisation de poursuites pénales contre les dirigeants de ce régime : l'obligation morale, la nécessité de donner aux survivants le sentiment d'avoir obtenu justice et la possibilité de refermer la porte sur cette période tragique, et la portée éducative et exemplaire du procès (les Cambodgiens pourraient mieux comprendre leur passé ; et ceux tentés de commettre les mêmes délits en seraient découragés par avance). Cet argumentaire convenu et sans doute convaincant pour des Occidentaux n'a pas manqué d'être perçu par les Cambodgiens comme un exercice de rhétorique formelle. Car les termes de « justice », « Etat de droit » et « châtement » n'ont pas une signification universelle ; ils s'entendent différemment selon les cultures et les sociétés.

Or la société cambodgienne est aujourd'hui déboussolée, déstructurée : six cent mille personnes ont été tuées de 1970 à 1975 pendant la guerre menée par les Etats-Unis au Cambodge, près d'un million pendant le régime de Pol Pot, des dizaines de milliers dans les années 1980 quand le régime appuyé par les Vietnamiens combattait la guérilla soutenue par la Chine et les Etats-Unis. Cette succession de traumatismes a donné naissance à une culture de survie, sans points de repère ni règles morales. Chacun circule à ses risques et périls, troque un uniforme contre un autre, passe d'un clan à un autre, multiplie les

contradictions et les paradoxes au quotidien. En toute impunité morale et juridique. La corruption est omniprésente ; elle entrave les efforts des autorités pour stopper les coupes de bois illégales qui menacent la couverture forestière du royaume, les contrebandes de drogues et le blanchiment d'argent, les trafics de femmes et d'enfants, l'immigration chinoise clandestine, la prolifération des armes à feu ; elle empêche le développement d'un monde rural très pauvre qui rassemble les quatre cinquièmes de la population. Dans ce contexte de guerre de tous contre tous, le procès des khmers rouges ne pourrait qu'être utilisé par les factions, et ne ferait que repousser encore plus loin toute perspective de réconciliation nationale.

Ces expériences traumatisantes ont d'autant plus marqué la société cambodgienne que cette dernière est structurellement fragile. L'organisation familiale et villageoise y est historiquement faible, surtout comparée à la vietnamienne, la chinoise ou l'indienne : la famille se réduit essentiellement au noyau parents-enfants ; les noms de famille n'existaient pas avant le XIX<sup>ème</sup> siècle, la trace des ancêtres n'était pas conservée, et ils ne faisaient donc pas l'objet d'un culte. Quant au village khmer, il n'a pas la cohésion et l'autonomie collective du vietnamien, et ses dirigeants ne disposent pas de l'autorité nécessaire pour traiter avec l'échelon supérieur au nom de la communauté. Dès lors qu'il s'est acquitté de ses obligations légales – taxes, corvées – l'individu ne subit aucune contrainte collective. La société cambodgienne est foncièrement anarchique. Les relations entre individus sont fondées sur le clientélisme, c'est-à-dire que chacun recherche la protection d'un plus puissant, du paysan jusqu'au ministre : cette organisation sociale décourageant toute conscience commune, toute réponse collective et cohérente du groupe à un défi quelconque, on attend d'un sauveur extérieur la solution aux difficultés... La classe dirigeante khmère a reproduit pendant des siècles ce réflexe à l'égard de l'étranger : depuis son déclin au XIII<sup>ème</sup> siècle, le royaume du Cambodge est chroniquement dépendant de ses protecteurs étrangers, soit thaïlandais (contre les Vietnamiens), soit vietnamiens (contre les Thaïlandais), soit français au XIX<sup>ème</sup> siècle.

Cette incapacité à affronter en commun les défis et à formuler des aspirations correspondant à l'intérêt général, l'habitude de s'en remettre à un garant étranger plutôt que de rechercher une solution sur place entre Cambodgiens, se sont encore récemment traduites dans la négociation et la mise en œuvre des accords de Paris en 1991. Il a fallu la contrainte des grandes puissances, relayées par les pays de l'ASEAN, pour obliger les factions cambodgiennes à négocier ; et faute d'accord entre ces dernières, ce sont les grandes puissances qui ont imposé aux Cambodgiens l'essentiel des

accords de Paris : c'est-à-dire la participation des khmers rouges au processus de paix, faisant ainsi table rase du passé et du régime de terreur (aurait-on envisagé en 1945 d'associer les dirigeants nazis à l'édification de la nouvelle démocratie allemande ?) ; c'est-à-dire également la dictature d'une Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge (APRONUC ) dirigée par un représentant spécial du secrétaire général des Nations unies, qui a gouverné le pays en lieu et place de l'administration existante et a disposé pour ce faire du pouvoir législatif (point 8 des accords) et du pouvoir exécutif (les « directives » du point 4) en 1992 et 1993. Malgré le résultat - décevant pour les Occidentaux - des élections de 1993, le travail de sape continue par l'intermédiaire du centre des Nations unies pour les droits de l'homme qui distribue condamnation et *satisfecits*, et sous la générosité des arguments perpétue le colonialisme, celui qui prétend apporter le progrès aux indigènes. Paradoxalement dans ce pays où racisme et xénophobie sont très présents dans le discours politique, la dépendance à l'égard de l'étranger n'a jamais été aussi forte ; d'autant qu'économiquement et financièrement le Cambodge vit de l'aide extérieure. L'individualisme exacerbé, la tendance à demander à d'autres - plus puissants et/ou étrangers - la solution des problèmes essentiels, ne favorisent pas le caractère « éducatif » d'un procès ; d'autant que la médiatisation du jugement se heurtera à un haut niveau d'analphabétisme, et à l'absence d'éducation civique et politique.

Un autre obstacle à l'exemplarité d'un procès des khmers rouges réside dans le faible degré de sensibilité des Cambodgiens aux notions de droit et de justice : en tout cas telles qu'elles sont entendues par les Occidentaux. Ce n'est pas seulement une question de culture politique à l'égard de l'importance de la norme, de sa formulation rigoureuse et de son application stricte. C'est une opposition irréductible entre un Etat de droit et une société qui - derrière l'apparence légale et institutionnelle proposée par la constitution de 1993 - demeure essentiellement clanique et fondée sur le clientélisme. Car le clan soustrait au respect de la loi pour garantir ses membres et promouvoir ses chefs. Un membre du clan est toujours protégé, quelle que soit la faute commise. Il est toujours favorisé, quelles que soient ses aptitudes. Ce sont les conditions de survie du clan. Ainsi s'explique l'impunité, fréquemment dénoncée par les organisations internationales et les ONG. Comment instaurer la justice dans une société clientéliste et clanique ? Son principe fondateur pour les Occidentaux - à savoir que tous les individus sont de la même manière soumis à la loi - est inconnu des Khmers. On comprend que l'organisation d'un procès des chefs khmers rouges paraisse ridicule à la plupart des Cambodgiens, à l'exception de l'infime minorité d'intellectuels et

de politiciens adeptes des idées occidentales. D'ailleurs pour les bouddhistes theravadin que sont les Cambodgiens, la vengeance est envisageable, mais la justice – entendue comme la rétribution des actes – appartient aux vies futures. Dans l'immédiat, le pardon représente la meilleure façon de parvenir à la réconciliation nationale.

De toute façon, un tel procès a déjà eu lieu à Phnom Penh durant l'été 1979. Un tribunal international a condamné Pol Pot et Ieng Sary par contumace, sur la base de nombreux témoignages et documents. Mais comme il était organisé par un gouvernement appuyé sur des troupes vietnamiennes, cet épisode a été ignoré des journalistes occidentaux. Ceux là mêmes qui, vingt ans plus tard, réclament un « procès du génocide ».

## **2. L'impossible détermination des responsables.**

Le groupe d'experts composé par le secrétaire général des Nations unies en 1999 comprenait un Australien, un Américain et un Mauricien. Il a suivi sans surprise les souhaits du gouvernement nord-américain et son rapport délimite de façon restrictive le cadre du procès envisagé : premièrement le groupe a pour mandat d'examiner les violations des droits de l'homme commises par les khmers rouges... du 17 avril 1975 au 7 janvier 1979. Les violations commises par ces derniers avant ou après cette période sortent de la compétence du groupe. Deuxièmement, son mandat se limite aux actes commis par les khmers rouges et ne s'étend pas à ceux de toute autre personne ou Etat qui aurait pu se livrer à des violations au Cambodge avant, pendant ou après la période 1975-1979. Ainsi sont évacuées les responsabilités nord-américaines dans le déclenchement de la guerre au Cambodge et l'avènement du Kampuchea démocratique, et le soutien que lui a apporté la Chine populaire.

Deux ans plus tard, la loi cambodgienne reprend les mêmes principes ; la compétence personnelle des chambres extraordinaires (article 2) autorise des poursuites contre « les dirigeants supérieurs du Kampuchea démocratique et ceux qui portent la plus lourde responsabilité pour les crimes et graves violations du droit pénal cambodgien, du droit et de la coutume humanitaire internationale, et des conventions internationales reconnues par le Cambodge, qui furent commis pendant la période du 17 avril 1975 au 6 janvier 1979 ». Leur compétence matérielle est étendue, puisque les articles 4 à 8 de la loi incriminent successivement le crime de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, mais aussi la destruction de la propriété culturelle et les crimes contre des personnes bénéficiant de la protection internationale. La plupart des incriminations retenues paraissent discutables : soit qu'elles

résultent d'une interprétation contestable des notions juridiques utilisées ; soit qu'elles témoignent d'une méconnaissance de l'histoire et de la culture khmères. Il n'est bien entendu pas question ici de nier l'ampleur des crimes commis sous le régime du Kampuchea démocratique, mais de discuter l'implication juridique des termes utilisés pour désigner ces crimes. Et avant tout, celui de « génocide ».

Le crime de génocide est en effet imputé couramment au régime du Kampuchea démocratique. L'ancien lieu de torture de Tuol Sleng est dénommé « musée du génocide », le centre de recherche animé à Yale par Ben Kiernan et Stephen Heder concentre ses études sur « le génocide cambodgien » (titre de l'ouvrage de Ben Kiernan publié en France en 1998), et les journalistes traitant de la question reprennent systématiquement la même notion sans jamais la discuter. Aussi faut-il mettre au crédit du rapport des experts mandatés par l'ONU et des législateurs de 2001 une approche plus rigoureuse, puisqu'ils commencent par définir la notion telle qu'elle ressort du texte de la convention de 1948 sur la prévention et le répression du crime de génocide : une convention ratifiée par le Cambodge le 14 octobre 1950 qui fait du génocide un crime de droit international, et oblige les Etats à punir le génocide qui se produit sur leur territoire. La définition donnée par la convention comprend trois éléments : 1. Le génocide consiste à tuer, causer des dommages physiques ou moraux graves, provoquer la destruction physique, imposer des mesures visant à entraver les naissances, transférer de force des enfants du groupe à un autre groupe ; 2. Ces actes sont commis contre « un groupe national, ethnique, racial ou religieux » ; 3. Ces actes sont accomplis « dans l'intention de détruire en tout ou partie l'un de ces groupes comme tel ». Il s'agit donc d'établir non seulement la matérialité des actes commis contre les groupes protégés dans la convention, mais aussi l'intention délibérée de les exterminer. Et sur ce point, pour n'avoir pas pris le temps d'étudier les faits et les témoignages, les experts étrangers se rallient à l'argumentation politiquement correcte : une poignée d'individus aveuglés par leur idéologie auraient asservi et décimé la population (rapport précité p. 6). Ils sont cependant forcés de reconnaître, même incidemment (p. 14) qu'il « paraît impossible d'identifier tous ceux qui ont participé à la terreur » et que (p. 31) « les atrocités ont été commises par un nombre considérable de personnes à différents niveaux... ».

Un nombre considérable, en effet : la dictature khmère rouge n'a pas été le fait d'une minorité ; elle est le résultat d'une fracture qui a profondément divisé la société khmère dès le début du 20<sup>ème</sup> siècle, et qui s'accroît dans les années 1960 : c'est le moment où, afin d'acquiescer les biens de consommation

importés de l'étranger, l'argent devient nécessaire au paysan cambodgien habitué jusqu'alors au troc. Seule sa récolte constituait une valeur marchande : si elle ne suffit pas, sa terre devient monnaie d'échange pour l'acquisition de billets de banque. Les résidents chinois, à qui les lois de 1929 avaient interdit la culture des terres, deviennent des intermédiaires vendant aux paysans les marchandises étrangères et leur achetant leurs produits. Faisant sans cesse plus de profit, ils pouvaient prêter l'argent nécessaire aux paysans à des taux usuraires atteignant 200 ou même 300 % par an ! Il arrivait à des paysans de ne travailler que pour rembourser. En 1956, le prince Sihanouk avait essayé de remédier aux prêts usuraires en instituant un crédit agricole et une sorte de coopérative pour le ramassage des produits agricoles. Mais les directeurs du crédit ou des coopératives exploitaient les paysans d'une façon encore plus éhontée que les commerçants chinois. Le système féodal qui veut que toute charge rapporte un bénéfice ne pouvait être aboli par une loi ou une organisation nouvelle : c'était une transformation complète des mentalités qu'il fallait opérer. Si l'on se tournait du côté de l'administration, la même constatation s'imposait : l'exercice féodal du pouvoir n'avait guère évolué avec l'indépendance. Les gouverneurs de provinces étaient les nouveaux vassaux qui écrémaient les richesses du petit peuple pour offrir leur tribut à la famille royale. Policiers, douaniers, agents de renseignements qui recevaient des salaires dérisoires se rattrapaient sur l'habitant, afin d'entretenir le ban et l'arrière-ban de leur famille et donner prébende à leurs supérieurs hiérarchiques. On peut imaginer au prix de quelles exactions. Dans l'administration supérieure de Phnom Penh, la corruption atteignait une ampleur considérable. On comprend ainsi qu'une propagande intelligente ait su exploiter ces injustices en « conscientisant » les paysans et attisant leur haine pour les villes où se concentraient commerçants chinois et personnel de l'administration. D'autant que les Khmers ne possédaient pas les outils nécessaires pour analyser leur situation, ni les moyens efficaces pour la changer. Non seulement les gens en place étaient responsables des injustices, mais le peuple lui-même favorisait à son insu les mécanismes d'exploitation, habitué qu'il était à vivre dans ce système.

Dans le même temps, avec le développement des villes – Phnom Penh, mais aussi Kompong Cham, Battambang - ce pays traditionnellement rural se trouve partagé entre les zones urbaines et leur environnement immédiat de rizières, et les régions plus éloignées du Tonle Sap, plus pauvres, hostiles au centre ou simplement désireuses de vivre en autarcie. Le « pays du sourire » vanté par les touristes se limitait à la plaine alluviale centrale, le seul territoire « utile » pour le pouvoir politique. Ailleurs, le banditisme sévissait de façon

endémique, et des groupes de rebelles aux motivations variées – souvent nationalistes, comme les « Khmers Issarak » - subsistaient dans le maquis grâce à l'aide de la population locale. Lorsque la répression menée par Sihanouk contre ses opposants politiques devint plus violente dans les années 1960, ces mouvements furent rejoints par certains d'entre eux, notamment les communistes. La population de ces zones fut progressivement influencée par un discours qui attribuait sa misère aux citadins, aux artisans et pêcheurs vietnamiens, aux commerçants chinois, et aux bonzes qui vivaient sur la population sans qu'elle ne retire aucun profit de la religion. Les germes du « polpotisme » étaient donc vivaces au Cambodge bien avant 1975.

La fracture s'approfondit très vite en 1970, lors du déclenchement de la guerre au Cambodge, avec la perte quasi-totale du contrôle des campagnes par le gouvernement central qui cantonne ses troupes dans les centres urbains, et l'exode des paysans chassés de leurs villages par les bombardements : la population de Phnom Penh passe de six cent mille en 1970 à plus de deux millions en 1975. Lorsqu'en 1975, les villes sont vidées de leurs habitants par la force, ces derniers sont 2,5 à 3 millions, c'est-à-dire un peu moins de la moitié de la population, et sont considérés par l'autre moitié comme des ennemis avérés ou potentiels. Dans ce conflit entre villes et campagnes, les premières ayant tout fait pour préserver leurs privilèges, tandis que les secondes supportaient le poids de la guerre, les campagnes prenaient leur revanche. Il n'est pas question pour l'observateur extérieur de décerner à l'une des deux parties un brevet de supériorité morale ; il doit simplement constater que le régime du Kampuchea démocratique – dominé certes par une minorité d'apparatchiks - n'a pas été la dictature de cette minorité sur l'ensemble de la population, mais s'est appuyée sur une moitié de la population contre l'autre moitié. On comprend alors que les atrocités commises puissent être imputées « à un nombre considérable de personnes à différents niveaux » (rapport p. 31). Ce sont des « petits chefs » qui sont les responsables directs de la plupart des milliers de charniers retrouvés dans le pays. Dès lors, le choix évident est de ne retenir pour le procès que « les plus hauts responsables ». Mais leur désignation reste floue : faut-il inclure Nuon Chea, l'idéologue du régime, et Khieu Samphan, l'ex-chef de l'Etat, aux côtés de Ta Mok et Deuch ? Faut-il faire comparaître Ieng Sary, l'ex-ministre des Affaires étrangères, qui a pourtant été amnistié par le roi Sihanouk en 1996 ? *Quid* des autres dirigeants ralliés plus tôt ?

### 3. L'improbable identification des victimes

Autre difficulté relevée par les experts (rapport p. 14) : il est impossible d'identifier toutes les personnes qui ont été victimes. A l'exception des confessions minutieuses conservées à Tuol Sleng (le greffier Deuch n'ayant pas terminé de détruire les listes de noms et de photos des victimes du camp, ainsi que cent mille pages de confessions, avant l'arrivée des Vietnamiens le 7 janvier 1979), les khmers rouges n'ont pas tenu de documents écrits, ou bien ces derniers ont été perdus. Ce qui explique l'incroyable disparité des chiffres proposés pour le nombre total de Cambodgiens tués par les khmers rouges : spécialistes et gouvernements l'estiment séparément à 1 million de personnes, 1,5 million, 2 millions ; certains avancent des chiffres plus élevés sans fournir aucun élément de calcul et d'analyse. Pour proposer une image plus frappante et démagogique, des journalistes ont écrit que le tiers – voire la moitié - de la population totale avait été exterminée. Or tous ceux qui s'intéressent au Cambodge savent qu'il n'existe pas d'étude statistique précise sur la population cambodgienne. La dernière analyse scientifique date de... 1970, et son auteur Jacques Migozzi<sup>100</sup> reconnaissait d'emblée qu'il ne pouvait procéder qu'à une estimation, pour plusieurs raisons objectives (déplacements fréquents d'une partie de la population dans les zones rurales, difficulté d'accéder à certaines régions reculées, manque de fiabilité des chiffres fournis par les autorités villageoises, habitude de changer de nom lors d'un événement important...). Le dernier recensement effectué par l'APRONUC en 1992 est frappé de la même incertitude. Alors comment affirmer qu'un tiers ou la moitié de la population a été décimé entre 1975 et 1979 ? Tout au plus peut-on estimer le nombre des victimes en fonction des événements et de l'évolution du régime. Les morts violentes sont dues à trois causes principales : d'abord l'élimination programmée et systématique du personnel politique et militaire du régime Lon Nol. Il s'agissait de détruire les « supertraîtres » susceptibles d'être les germes d'une possible contre-révolution, ainsi que leur famille (dans la plupart des cas) : entre 100 000 et 200 000 personnes ont ainsi été exécutées dans les mois suivant la prise du pouvoir du 17 avril 1975. Ensuite les purges à l'intérieur du parti, surtout après les tentatives de coup d'Etat en 1977 et 1978, ont conduit à la mort les officiels qui n'étaient pas totalement fidèles au groupe dirigeant - ou soupçonnés de ne pas l'être - ainsi que beaucoup de leurs subordonnés et membres de leur famille. Plusieurs dizaines de milliers ont été torturés et tués après avoir confessé une imaginaire trahison. Enfin les morts violentes

---

<sup>100</sup> *Cambodge. Faits et problèmes de population*, Paris, CNRS, 1973.

totallement impossibles à comptabiliser concernent les exécutions décidées par les chefs de communauté et les dirigeants militaires subalternes, ces derniers compensant souvent leur absence de légitimité et leur incompétence par un autoritarisme outrancier qui allait jusqu'à l'exécution des individus qui ne manifestaient pas la soumission attendue. Mais par delà ces morts violentes causées par des motifs politiques, l'immense majorité des décès fut la conséquence des famines, des privations, des maladies non soignées : autrement dit, la plus grande partie des pertes humaines – impossible à évaluer – est imputable à la politique économique du parti communiste du Kampuchea. La population évacuée des villes fut envoyée dans les rizières organisées en vastes coopératives, où elle était employée pour les corvées. Le gouvernement, imitant en cela le système chinois, décidait régulièrement des quantités de riz que chaque unité devait produire selon des calculs totalement irréalistes. Très vite, la plupart des coopératives ne purent livrer leur quota qu'en prélevant sur les réserves de nourriture destinées à la population...

Un génocide doit, d'après la convention de 1948, viser un groupe national, ethnique, racial ou religieux. Les experts de l'ONU estiment (rapport p. 23) que « les minorités cham, vietnamienne et autres » (sic), ainsi que « la communauté monastique bouddhique » ont fait l'objet d'un génocide : les Chams musulmans en tant que groupe ethnique et religieux, la communauté vietnamienne en tant que groupe ethnique, la communauté monastique bouddhique en tant que groupe religieux. Dans leur volonté d'appliquer la convention de 1948 au cas cambodgien, les experts multiplient les contresens... Encore une fois, revenons aux faits connus : l'objectif de Pol Pot est de faire du Cambodge un Etat indépendant – pour la première fois depuis la grande époque d'Angkor - vivant en autarcie. La destruction des villes, de la classe bourgeoise et de la religion - vecteurs de l'influence étrangère - permettra de retrouver la pureté du Khmer des origines : c'est déjà le sens d'un article qu'il publie à Paris en 1952. Pour revenir à ces racines khmères, largement idéalisées, il utilisera les méthodes apprises des révolutionnaires chinois et vietnamiens : des méthodes apprises comme les Cambodgiens apprennent, c'est-à-dire par cœur, et reproduites dans les formes, mais sans que leur esprit ait été compris. C'est ainsi que les jeunes sont endoctrinés d'un moralisme fait de modestie et de soumission qui les rend totalement passifs ; et que l'utilisation de la terreur à l'égard de la population remplace la technique trop sophistiquée de la persuasion politique. Rien en tout cas qui concerne les races et les ethnies : les rares études sérieuses témoignent du contraire.

Les Chams – ou « Khmers-Islam » - ne furent pas persécutés en tant que groupe ethnique, puisqu'ils ne constituent pas un groupe racial mais religieux : un Khmer peut devenir Cham par mariage. Les Chams furent victimes de la volonté d'éradiquer la religion au Cambodge ; et s'ils furent l'objet d'une répression plus grande, c'est parce que l'Islam constitue un ciment plus fort que toute autre croyance religieuse. Mais ils ne furent pas davantage persécutés que les catholiques (on oublie qu'un des rares bâtiments de Phnom Penh qui ait été détruit jusqu'à ses fondations après le 17 avril fut la cathédrale) ou les bouddhistes fervents ; et l'intention de les exterminer en tant que groupe n'est pas prouvée.

Les persécutions à fondement évidemment raciste ont concerné les Vietnamiens : la plupart d'entre eux avaient fui ou avaient été évacués avant 1975 ; ceux qui restèrent furent d'abord inquiétés pour leurs origines urbaines ou leur rôle d'élite économique, puis suspectés d'être des espions du Viet Nam. Leur massacre se fit d'autant plus facilement que les sentiments anti-vietnamiens, largement répandus dans la population cambodgienne, existaient bien avant les khmers rouges, et sont encore très courants de nos jours, y compris dans les discours des actuels dirigeants de l'opposition politique. Quant aux Cambodgiens d'origine chinoise (les Sino-Khmers), ils furent les premières victimes à cause de leurs activités professionnelles ou de leur niveau d'éducation ; mais il n'y eut nulle part de regroupement de Khmers à la peau claire au moment de l'évacuation des villes<sup>101</sup>. Donc, la logique des exterminations perpétrées par le régime n'a jamais eu de dimension ethnique ou raciale ; la dimension anti-religieuse lui est commune avec la plupart des dictatures communistes, et n'est que secondaire par rapport à l'objectif essentiel : éliminer tous les individus susceptibles, ou suspectés, d'avoir une opinion différente de celle exprimée par le groupe dirigeant.

D'ailleurs l'utilisation de l'expression « minorités nationales » à propos du Cambodge est tout à fait trompeuse et ne rend pas compte du statut traditionnel des groupes religieux et linguistiques dans le pays : mais les explications nécessaires sur ce point excèdent les limites de cette étude...

Sans doute les experts ont-ils ressenti les faiblesses de leur argumentation puisqu'ils terminent cette partie de leur rapport en attribuant courageusement à d'autres personnes non identifiées l'incrimination suivante : « Quant aux atrocités commises contre la population cambodgienne, certains observateurs (sic) ont affirmé que les khmers rouges s'étaient rendus coupables de

---

<sup>101</sup> Ben Kiernan, *Le génocide au Cambodge, 1975-1979. Race, idéologie et pouvoir*, Paris, Gallimard, 1998, p. 536.

génocide contre le groupe national khmer ». Un auto-génocide en quelque sorte... Il fallait y penser ; il fallait surtout oser l'écrire. Décidément, faute d'argument plus probant, la notion de génocide ne peut être utilisée à propos des khmers rouges.

#### 4. La caractérisation du mobile

La loi de 2001 prévoit également d'autres incriminations possibles, en reprenant les catégories connues de crimes internationaux : crimes contre l'humanité, crimes de guerre. Leur utilisation paraît très discutable. Sans doute est ce la raison pour laquelle le texte mentionne la possibilité d'utiliser le droit cambodgien : en l'occurrence, le code pénal cambodgien de... 1956. L'article 3 de la loi de 2001 autorise des poursuites pour les crimes de droit commun les plus graves : atteintes à la vie, torture et persécutions religieuses.

Les crimes contre l'humanité sont diversement définis dans plusieurs documents : la charte du Tribunal militaire international (Nuremberg), le statut du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et celui du Tribunal international pour le Rwanda, et le statut de la Cour pénale internationale. Par delà quelques différences, quatre éléments sont communs à ces définitions, éléments qui sont repris par la loi de 2001 (article 5) : 1. Les faits doivent constituer une atteinte grave contre la personne, notamment le meurtre, l'extermination, la déportation, la réduction en esclavage, le travail forcé, l'emprisonnement, le viol et d'autres actes inhumains ; 2. Ces actes dirigés contre la population civile ont un caractère massif et systématique ; 3. Ces actes sont commis pour un motif discriminatoire fondé sur la race, la religion, l'opinion politique ; 4. Ces actes comportent une intervention des pouvoirs publics.

Le premier élément est sans conteste présent sous le régime du Kampuchea démocratique : meurtres, travail forcé, tortures, transferts de population sont révélés dans les quelques documents écrits et surtout à travers les témoignages. Le caractère massif et systématique de ces pratiques ne fait pas davantage de doute ; il est vrai que de nombreuses atrocités ont été le fait de « petits chefs », surtout dans les zones périphériques, et ont constitué des actes de cruauté aveugle : mais l'inaction de l'autorité centrale a avalisé *de facto* ces pratiques. Quant au fait de l'Etat, l'intervention des pouvoirs publics est établie puisque le gouvernement exerçait son contrôle sur l'ensemble du pays. Reste une condition qui ne paraît pas remplie, ou l'est de manière discutable : le mobile – l'intention hostile fondée sur un motif discriminatoire (race, religion, opinion politique) - semble difficile à établir comme on l'a vu dans le cas précédent du génocide. D'autant qu'il ne faut pas tableter sur des

« révélations » qui, au moment du procès, surgiraient de la mémoire des accusés ou d'improbables archives du mouvement : les spécialistes du khmers rouges s'accordent pour insister sur le secret qui a entouré jusqu'à la fin les délibérations et la prise de décision au sommet du mouvement ; et sur l'absence d'archives, l'organisation fonctionnant essentiellement sur la base de circulaires concises et jamais argumentées.

Concernant les crimes de guerre, le Cambodge et le Viet Nam étaient parties aux quatre conventions de Genève de 1949 durant la période considérée ; les graves violations de ces dispositions pendant le conflit armé de 1978 doivent être retenues : actes commis contre les blessés et les malades, contre les prisonniers de guerre (certains soldats vietnamiens faits prisonniers ont été interrogés et exécutés à Tuol Sleng), et surtout contre les civils vietnamiens se trouvant encore au Cambodge, ou habitant les zones frontalières (massacres, destruction sans motif de villages, pillage des biens publics et privés).

Qu'en est-il des autres crimes internationaux ? La référence à la convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (1954) à laquelle le Cambodge est partie depuis 1962 paraît acceptable. Mais le lien établi dans le texte avec un conflit armé signifie que seules les destructions liées à la guerre avec le Viet Nam peuvent engager une responsabilité pénale : les éléments de preuve n'existent pas sur ce point. Concernant les crimes contre des personnes bénéficiant d'une protection internationale, il paraît difficile d'établir la responsabilité pénale individuelle des khmers rouges : il s'agit en effet de la détention *de facto* du personnel de l'ambassade de France en avril 1975. Or si cette infraction était établie, elle engagerait la responsabilité de l'Etat cambodgien, pas des dirigeants khmers rouges<sup>102</sup>.

La difficulté à établir un fondement solide pour les incriminations internationales a conduit les experts – suivis par le législateur cambodgien - à rechercher dans le droit cambodgien les moyens de juger les dirigeants khmers rouges. Lorsque ces derniers prennent le pouvoir, la source principale du droit pour les poursuites pénales est le code pénal de 1956. Même s'ils entendent donner au Cambodge un nouveau départ, ils n'abrogent ni ne dénoncent officiellement ce texte. On peut donc le considérer en vigueur entre 1975 et 1979. Les principaux crimes mentionnés dans le code pénal cambodgien sont l'homicide, la torture, le viol, l'arrestation arbitraire, les attaques contre la religion, les abus de l'autorité publique. Autant d'éléments

---

<sup>102</sup> Cf. sur ce point les arguments de la Cour internationale de justice dans l'affaire « Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis en Iran », 24 mai 1980.

susceptibles de fonder un jugement. Mais le code pénal comporte des clauses de prescription : dix ans pour les crimes, cinq pour les délits et un pour les contraventions ; et la prescription commence à courir à la date de l'infraction. Il est donc impossible depuis janvier 1989, soit dix ans après la perte du pouvoir par les khmers rouges, de les poursuivre. Pour tourner cette difficulté, les experts imaginent alors (p. 36) de demander à l'Assemblée nationale cambodgienne « d'abroger les clauses de prescription du code pénal de 1956, même si la période prévue est venue à expiration ». Ce qui signifie que trois experts-juristes désignés par le secrétaire général de l'ONU proposent d'ignorer le principe de la non rétroactivité de la loi pénale : une proposition avalisée par l'Assemblée nationale... L'article 3 de la loi prolonge en effet de vingt ans l'échéance de la prescription des poursuites pour les crimes de droit commun ; ajoutés aux dix ans déjà prévus dans le code pénal, ces crimes ont donc été prescrits entre 2005 et 2009. Cette disposition relève clairement d'un abus de droit...

#### **5. La juridiction : une logique plus politique que juridique**

Le rapport de 1999 envisageait plusieurs options concernant la juridiction compétente pour ce procès : un tribunal créé en vertu du droit cambodgien ; un tribunal constitué par l'ONU ; un tribunal cambodgien sous administration de l'ONU.

Les experts recommandaient de ne pas retenir la première option : ils considéraient le système légal cambodgien imprécis, la législation pénale incertaine, l'organisation judiciaire défectueuse en l'absence d'une véritable indépendance de la magistrature. C'est la deuxième option qui avait leur préférence et qu'ils « recommandaient fermement » (p. 51). Ils prennent pour exemple le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et le Tribunal international pour le Rwanda créés par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII de la charte. Mais le chapitre VII concerne l'action du Conseil en cas de menace contre la paix ou d'acte d'agression : ce qui n'est pas le cas dans la région depuis les accords de Paris, la fin du conflit armé et le rapatriement des réfugiés. La troisième proposition était présentée comme une formule hybride des deux modèles précédents : un tribunal créé en vertu de la législation cambodgienne, mais contrôlé et géré par l'ONU ; en particulier la sélection des juges, le recrutement du procureur et du personnel, le lieu de détention des accusés seraient assurés par l'ONU. Cette formule plus souple, puisque ne nécessitant pas l'adoption d'une résolution par le Conseil de sécurité, était cependant rejetée par le groupe en raison de la

possibilité qu'elle donne au gouvernement cambodgien de bloquer le processus.

C'est sur ces bases que s'engagent en 1999 les négociations entre les services du secrétaire général de l'ONU et le gouvernement cambodgien concernant la création d'une juridiction. Ces négociations butent d'emblée sur trois questions : la composition de la juridiction de jugement ; le choix de l'organe de poursuite ; la détermination de la procédure applicable. Le premier point semble très vite réglé, puisque les deux parties s'accordent sur la formule d'un tribunal « à caractère international ». Mais il apparaît que cette appellation recouvre des réalités différentes pour les protagonistes. Pour le premier ministre Hun Sen, il s'agit d'un tribunal national siégeant au Cambodge dont le caractère international procéderait de la présence, aux côtés des magistrats cambodgiens, de magistrats étrangers minoritaires en nombre (trois Cambodgiens et deux étrangers). Cette position justifiée par le nécessaire respect de la souveraineté cambodgienne, satisfait au souci de garder la maîtrise de la période examinée et du déroulement général du procès : le premier ministre ne cache pas son désir de voir examinées à l'occasion de ce procès les responsabilités de ceux qui ont soutenu les khmers rouges à différentes époques ; il veut par ailleurs éviter l'implication d'accusés en trop grand nombre, et tout particulièrement celle de certaines personnalités ralliées au pouvoir. En revanche, le délégué du secrétaire général de l'ONU au Cambodge pour les droits de l'homme estime que le caractère international doit être prédominant, ce qui signifie une majorité de magistrats étrangers. Plusieurs questions devront ensuite être résolues : notamment la désignation des magistrats appelés à composer le tribunal : celle des magistrats étrangers relève logiquement de l'ONU, tout comme celle des magistrats cambodgiens relèverait des autorités de ce pays. Mais l'ONU prétend choisir ces derniers, les experts ayant estimé dans leur rapport que le nombre de juges locaux présentant des garanties de compétence et d'indépendance était très réduit. Hypothèse rejetée par le premier ministre qui affirme que les magistrats cambodgiens seront choisis hors de toute pression politique par le Conseil supérieur de la magistrature présidé par le roi. L'accord entériné en 2005 satisfait largement le gouvernement cambodgien : la nomination des juges et procureurs, cambodgiens et internationaux dépend du Conseil supérieur de la magistrature à partir d'une liste de candidats communiquée par le gouvernement (pour les Cambodgiens) et le secrétaire général des Nations unies (pour les juges et le procureur internationaux) ; les juges cambodgiens seront majoritaires au sein de chaque chambre : 3 sur 5 à la chambre de première instance (chargée du

jugement et du verdict) ; 4 sur 7 à la chambre de la Cour suprême (compétente pour les recours en appel) ; enfin le président de chaque chambre sera cambodgien. Cependant les décisions seront prises, à défaut d'unanimité, à la majorité qualifiée nécessitant l'accord d'au moins un des juges internationaux : quatre des cinq juges en première instance, et cinq sur sept à la Cour suprême.

La détermination des organes d'instruction et de poursuite chargés de réunir les preuves et de déterminer les personnes poursuivies se heurtait à deux difficultés : les négociateurs onusiens voulaient aligner la procédure sur le système anglo-saxon largement adopté par les tribunaux internationaux qui confronte directement le procureur aux juges ; les Cambodgiens tenaient à leur propre système, inspiré du droit français, qui confie un rôle important au juge d'instruction. Sur ce point également, ils ont obtenu gain de cause. Seconde difficulté : les organes d'instruction et de poursuite doivent obéir selon le premier ministre au même principe de mixité. Ce qui pose le même problème : si un procureur est nommé par le gouvernement cambodgien et l'autre par l'ONU, tout désaccord entre eux provoquerait un blocage. Finalement, en cas de désaccord entre les co-juges d'instruction et/ou les co-procureurs, il est convenu que la procédure contestée suivra son cours sauf si l'un d'entre eux demande le renvoi du différend devant une chambre préliminaire constituée de façon identique à la chambre de première instance.

Enfin il fallait s'accorder sur la procédure qui sera suivie : procédure de *common law* qui a inspiré jusqu'ici les tribunaux internationaux, ou procédure inquisitoriale d'inspiration romano-germanique ? Sans prendre parti sur leurs mérites respectifs, il faut rappeler que les magistrats cambodgiens ont été formés à la seconde, qu'ils l'ont incorporée dans leurs textes, et qu'ils l'ont choisie pour leur nouveau code de procédure pénale. Adopter la procédure de *common law* leur aurait imposé une adaptation difficile. C'est pourtant celle qui avait la préférence des négociateurs de l'ONU : même si elle supposait l'adoption d'une loi pénale d'exception, juridiquement inopportune, pour juger les khmers rouges. L'article 33 de la loi adoptée en 2001 indique que les chambres extraordinaires conduiront le procès en vertu de la procédure pénale cambodgienne et dans le respect des droits de la défense. En cas de lacune, elles pourront s'inspirer des règles établies au niveau international. Ce choix a des conséquences importantes pour la conduite du procès : il revient par exemple à exclure la peine de mort (qui est prohibée par la constitution cambodgienne), et à autoriser la constitution de partie civile (inconnue dans le système anglo-saxon). Cependant certains éléments de la procédure suivie par

les tribunaux internationaux ont été retenus, notamment l'impossibilité du jugement par contumace.

L'effet de dispositions ou d'actes juridiques antérieurs ne manquera pas de se faire sentir au cours de la procédure. Le problème principal sur ce plan découle du fait que la république populaire du Kampuchea a condamné en 1979 « la clique du Kampuchea démocratique » pour génocide. Le procès n'a pas été reconnu sur le plan international, mais les condamnations prononcées, notamment contre Ieng Sary, ont incontestablement force légale dans l'ordre juridique cambodgien. En vertu du principe *non bis in idem*, il ne paraît donc pas possible d'incriminer Ieng Sary et ceux condamnés en 1979. Néanmoins, le jugement prononcé le fut par contumace, en l'absence des accusés ; le droit pénal cambodgien, inspiré du droit français, peut donc prévoir une nouvelle audience après l'arrestation du condamné, pour respecter ses droits de la défense.

Le principe *nullum crimen sine lege* ne manquera pas également de susciter des difficultés : certes les exactions des khmers rouges ont été perpétrées après la ratification par le Cambodge des conventions qui fondent la compétence des chambres. Mais les mesures de transposition de ces conventions en droit interne ont été adoptées plus tard... Le gouvernement cambodgien et l'ONU se considèrent autorisés à envisager des poursuites pour des crimes internationaux définis au moment des faits même si la loi de procédure est ultérieure ; mais le principe interdit toute loi pénale rétroactive...

Autre problème : celui des grâces et amnisties, que l'ONU entendait exclure clairement. Il n'en est rien. D'une part la loi de 2001 ne fait qu'exclure toute demande de la part du gouvernement d'une amnistie envers les personnes poursuivies ou condamnées par les chambres extraordinaires (article 40) ; cette disposition ne limite pas le droit du roi d'accorder sa grâce, ni l'adoption d'une loi d'amnistie par l'Assemblée. D'autre part, rien n'est prévu pour les personnes ayant bénéficié d'une telle faveur : c'est le cas de Ieng Sary gracié par le roi au moment de sa reddition en 1996. Certes le roi Sihanouk a fait savoir qu'il s'agissait d'un acte purement interne, ce qui laisserait ouverte la possibilité de poursuite pour crimes internationaux. Mais toute ambiguïté n'est pas levée.

#### **Epilogue ? Le procès**

En mai 2006, les juges cambodgiens et étrangers devant composer les CETC sont nommés ; en septembre 2006, les deux co-procureurs et les deux co-juges d'instruction entrent en fonction. Après l'adoption du règlement

intérieur en juin 2007, les mises en accusation sont rendues publiques : elles concernent Ieng Sary (ancien ministre des Affaires étrangères) et son épouse Ieng Thirith (ancienne ministre des Affaires sociales), Nuon Chea (ancien « frère numéro 2 »), Khieu Samphan (ancien président) et Kaing Khiev Iev dit Deuch (responsable du centre de détention S 21).

Le procès de ce dernier se tient devant la chambre de première instance entre le 17 février et le 27 novembre 2009 ; il est condamné en juillet 2010 à trente-cinq ans de prison pour « meurtre, torture et crimes contre l'humanité » : une peine ramenée à trente ans en raison des violations de ses droits lors de sa détention par un tribunal militaire cambodgien entre mai 1999 et juillet 2007 ; une peine effective de dix-neuf ans, puisque le tribunal a pris en compte le fait est qu'il était détenu depuis onze ans. Les co-procureurs qui avaient requis quarante ans de détention font appel, de même que l'avocat de Deuch. Le 3 février 2012, la chambre de la Cour suprême des chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens le condamne en appel à la réclusion à perpétuité.

Le procès des quatre autres dirigeants s'ouvre le 27 juin 2011 : un procès fleuve marqué par la libération de Ieng Thirith en septembre 2012 pour démence sénile et le décès de Ieng Sary le 14 mars 2013 à l'âge de 87 ans. Ne restent que deux accusés : Nuon Chea (86 ans) et Khieu Samphan (81 ans). Un procès qui dure, d'autant que, depuis sa création de 2005, la juridiction rencontre régulièrement des difficultés de financement, à la fois pour les procédures et les traitements du personnel. L'Union européenne, un des principaux bailleurs de fonds, ainsi que le gouvernement s'invitent réciproquement à accorder davantage de moyens au tribunal. En mars 2013, ce dernier avait dû suspendre ses audiences pendant deux semaines à la suite d'un mouvement de grève des interprètes qui n'avaient pas été payés...

La société cambodgienne est plus complexe et plus ancienne que beaucoup de sociétés européennes, et que l'américaine. A défaut d'antériorité historique, au nom de quelle supériorité morale les Occidentaux prétendent-ils imposer aux Cambodgiens leur notion de la responsabilité individuelle, leur conception de la justice, et plus globalement de ce qu'ils appellent « le devoir de mémoire » ? Ils reprochent aux Cambodgiens de vouloir oublier ; ils veulent les obliger à remonter le temps, revivre la terreur, affronter les bourreaux, se souvenir... Et si les Cambodgiens ne le souhaitent pas ? S'ils considéraient que les souffrances accumulées pendant les années de polpotisme et toujours intactes dans leur corps et leur esprit, ne méritaient pas d'être mises à jour ou exorcisées et que le jugement de leurs auteurs les plus

importants était sans intérêt ? Questions iconoclastes, et qui valent pourtant d'être posées.

D'abord parce que l'imprégnation du bouddhisme Theravada est très forte au Cambodge, et que la rétribution des actes de chacun y dépend non de la justice des hommes, mais de celle supérieure du karma. Aucun des fidèles de la pagode Svay Popé à Phnom Penh ne s'est élevé contre l'édification en avril 2000 d'un stupa financé par Ieng Sary, beau-frère de Pol Pot, et destiné à recueillir les cendres des siens et de Khieu Ponnary, la première épouse de Pol Pot. Une propriété plus qu'étonnante entre les mains d'un ancien cadre du régime khmer rouge qui avait aboli la religion et ordonné l'assassinat des bonzes. « En principe, tout coupable est rattrapé par son péché. Si ce n'est pas dans cette vie, c'est dans une autre », a simplement estimé Vorng Vun, le vénérable de Svay Popé qui n'a pourtant pas effacé de sa mémoire ce régime qui l'a forcé à se défroquer et à travailler dans les rizières comme tous ses compatriotes. Les Cambodgiens ont le sentiment d'avoir été les jouets de forces supérieures, transcendantes, dont les khmers rouges n'étaient que les agents.

Ensuite parce que les Khmers ont une faculté prodigieuse pour oublier leur passé, même le plus proche, et ne modifient pas des comportements sanctionnés par des expériences vécues. En d'autres termes, ils ne tiennent pas compte du vécu pour modifier leur attitude et améliorer le présent ou le futur. Jamais ils ne font l'analyse des événements ni n'organisent de séances de réflexion après avoir vécu des situations de crise. En tous domaines, ils répètent des modèles ataviques sans se soucier de savoir s'ils restent pertinents.

Enfin parce que ce drame n'a jamais eu de dimension collective : paradoxalement cette période de collectivisme absolu a été vécue comme une lutte individuelle pour la survie. Il n'y a pas eu au Cambodge de résistance à la terreur khmère rouge – comparable à la résistance contre le national-socialisme et le fascisme en Europe - ni de victoire collective contre cette dernière : la délivrance est venue des Vietnamiens accompagnés d'une poignée de Cambodgiens qui ont aussitôt accaparé le pouvoir. Les Cambodgiens n'ont donc aucun souvenir positif ; même la fin du cauchemar, ils la doivent aux Vietnamiens qu'ils détestent par tradition... La mémoire au Cambodge est celle, honteuse, de la soumission lorsque les habitants des villes ont suivi, sans s'y opposer, les instructions des khmers rouges en avril 1975, de la peur, de la passivité ; c'est celle de l'incapacité à protéger sa famille ; c'est celle des dénonciations de la part des voisins, des amis, des enfants. Il est difficile de construire un quelconque sentiment collectif et

positif sur ces bases. Il vaut mieux oublier. On comprend donc comment et pourquoi aujourd'hui, alors que les médias étrangers parlent de procès, de tribunal et de justice internationale, la plupart des Cambodgiens s'opposent au procès de leurs anciens tortionnaires ou s'en désintéressent. Seuls les responsables politiques cambodgiens, pressés par leurs homologues internationaux, et sachant combien leur aide est indispensable au pays se sont engagés par opportunisme, et à reculons, sur la voie d'un procès.



## BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie est loin d'être exhaustive : d'une part manquent les travaux en langue khmère dont n'ont été consultées que des traductions partielles et ponctuelles, en fonction des questions traitées dans cet ouvrage ; d'autre part, elle ne comporte que les ouvrages généraux ; les études spécifiques – ouvrages ou articles - qui ont été utilisées apparaissent au fil des notes de bas de page.

- CHANDLER David, *A history of Cambodia*, Bangkok, Silkworm books, 1993
- CHHAK Sarin, *Les frontières du Cambodge*, Paris, Dalloz, 1966
- COEDES Georges, *Les Etats hindouisés d'Indochine et d'Indonésie*, Paris, de Boccard, 1989
- DAUPHIN-MEUNIER Achille, *Histoire du Cambodge*, Paris, PUF, 1961
- DELVERT Jean, *Le Cambodge*, Paris, PUF, 1993
- FOREST Alain, *Le Cambodge et la colonisation française. Histoire d'une colonisation sans heurts (1897-1920)*, Paris, L'harmattan, 1980
- FOREST Alain et al, *Le Cambodge contemporain*, Paris, Les indes savantes, 2008
- GOUR Claude-Gilles, *Institutions constitutionnelles et politiques du Cambodge*, Paris, Dalloz, 1965
- IMBERT Jean, *Histoire des institutions khmères*, Phnom Penh, Annales de la faculté de droit, vol. II, 1961
- JENNAR Raoul, *Chroniques cambodgiennes, 1990-1994*, Paris, L'harmattan, 1995
- JENNAR Raoul, *Trente ans depuis Pol Pot, le Cambodge de 1979 à 2009*, Paris, L'harmattan, 2010
- KONG Phirun et CROUZATIER Jean Marie, *Les constitutions du Cambodge*, Toulouse, presses de l'Université des sciences sociales, 1996
- LE BONTE Christine, *Le Cambodge contemporain*, Paris, L'harmattan, 2007
- LECLERE Adhémard, *Recherches sur le droit public des Cambodgiens*, Paris, Challamel, 1894
- LECLERE Adhémard, *Le bouddhisme au Cambodge*, Paris, Leroux, 1899
- NEPOTE Jacques, *Parenté et organisation sociale dans le Cambodge moderne et contemporain*, Genève, Olizane, 1992
- Organisation des Nations unies, *Accords pour un règlement politique global du conflit du Cambodge*, Paris, Département de l'information des Nations unies, 1992
- OSBORNE Milton, *The french presence in Cochinchina and Cambodia : rule and response (1859-1905)*, Ithaca, Cornell university press, 1969

- RICHER Philippe, *Le Cambodge de 1945 à nos jours*, Paris, presses de sciences po, 2009
- SHAWCROSS William, *The Quality of Mercy. Cambodia Holocaust and modern Conscience*, New York, Simon and Schuster, 1984.
- THIERRY Solange, *Les Khmers*, Paris, Seuil, 1964
- THION Serge, *khmers rouges ! Matériaux pour l'histoire du communisme au Cambodge*, Paris, Albin Michel , 1981.
- THION Serge, *Watching Cambodia*, Bangkok, White Lotus, 1993.
- VICKERY Michael, *Cambodia. 1975-1982*, Chiang Mai, Silkworm, 1984.