



HAL
open science

Le travail gouvernemental au Cambodge de 1993 à 2015

Yiseang Chhiv

► **To cite this version:**

Yiseang Chhiv. Le travail gouvernemental au Cambodge de 1993 à 2015. Droit. PSL Research University, 2017. Français. NNT : 2017PSLED001 . tel-02444744v1

HAL Id: tel-02444744

<https://theses.hal.science/tel-02444744v1>

Submitted on 19 Jan 2020 (v1), last revised 31 Jan 2020 (v2)

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

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

THÈSE DE DOCTORAT

de l'Université de recherche Paris Sciences et Lettres
PSL Research University

Préparée à l'Université Paris-Dauphine

LE TRAVAIL GOUVERNEMENTAL AU CAMBODGE DE 1993 À 2015

École Doctorale de Dauphine — ED 543

Spécialité **Droit**

Soutenu le 18.01.2017
par Yiseang CHHIV

Dirigée par **Jean-Marie DUFFAU**

COMPOSITION DU JURY :

Monsieur Alain FOREST
Université Paris - Diderot
Président du jury

Monsieur Jean-Marie DUFFAU
Université Paris Dauphine
Directeur de thèse

Monsieur Maurice GAILLARD
Université Lumière Lyon 2
Rapporteur

Monsieur Michael KARPENSCHIF
Université Jean Moulin Lyon 3
Rapporteur

Madame Claudie BOITEAU
Université Paris Dauphine
Membre du jury

Madame Elisabeth MELLA
Université Paris Dauphine
Membre du jury

**LE TRAVAIL GOUVERNEMENTAL
AU CAMBODGE DE 1993 À 2015**

REMERCIEMENTS

Je tiens à exprimer ma profonde gratitude à mon directeur, Monsieur le Professeur Jean-Marie DUFFAU, pour la confiance qu'il m'a accordée en acceptant de diriger cette recherche, et qui, malgré la distance, m'a accompagné durant ces huit années en me témoignant confiance et soutien. Ses remarques directes et pertinentes m'ont toujours permis de pousser plus loin ma réflexion.

Mes vifs remerciements vont ensuite à l'ensemble des membres du jury, surtout à Monsieur le Professeur Maurice GAILLARD et Monsieur le Professeur Michael KARPENSCHIF, pour avoir accepté la lourde charge d'être rapporteurs de cette thèse.

Je suis très reconnaissant à Son Excellence Monsieur HO Sitthi, ministre délégué auprès du Premier Ministre et directeur de Cabinet du Premier ministre HUN Sen, et à Son Excellence Monsieur PRAK Sokhonn, ministre d'État, ministre des Affaires étrangères et de la coopération internationale, pour le soutien qu'ils m'ont témoigné dans la réalisation de cette recherche.

J'exprime toute ma gratitude à tous mes amis, Cambodgiens et Français, qui m'ont soutenu tout au long de ce travail, et plus particulièrement au Dr. Raoul Marc JENNAR, au Professeur Oliver de BERNON, à Anne-Laure PORÉE et à Hisham MOUSHAR qui ont consacré du temps à la relecture et à la correction de cette thèse.

Je sais gré à l'Agence universitaire de la Francophonie de m'avoir accordé des bourses d'études durant les trois premières années de ma recherche.

Enfin, c'est avec émotion que je pense à mes parents, à ma femme, *Narya*, et à mes filles, *Victoria* et *Véronica*, pour leurs encouragements et pour leur patience en acceptant que je sois si souvent absent pour travailler à cette thèse.

ABREVIATIONS/GLOSSAIRE

APRONUC	Autorité provisoire des Nations-Unies au Cambodge
APSARA	Autorité pour la Protection du Site et l'Aménagement de la Région d'Angkor
ASEAN	Association of South East Asian Nations
BMD	Bulletin Mensuel de Documentation
CDC	Conseil pour le Développement du Cambodge
CNE	Commission nationale électorale
CNRP	Cambodian National Rescue Party
CNS	Conseil National Suprême
CPRK	Conseil Révolutionnaire du Peuple du Kampuchea
FLSN	Front de Libération et de Salut National
FNLPK	Front National de Libération du Peuple Khmer
FUNCINPEC	Front d'Union nationale pour le Cambodge Indépendant, Neutre, Pacifique et coopératif.
FUNSK	Front Uni National pour le Salut du Kampuchéa
GCKD	Gouvernement de Coalition du Kampuchéa Démocratique
GNPC	Gouvernement National Provisoire du Cambodge
GRC	Gouvernement royal du Cambodge
MISRENUC	Mission préparatoire des Nations Unies au Cambodge
MOLINAKA	Mouvement de Libération nationale du Kampuchéa
ONG	Organisation non gouvernementale
PCK	Parti communiste khmer
PCM	Présidence du Conseil des ministres
PD	Parti Démocratique
PDH	Parti des droits de l'Homme
PLDB	Parti Libéral Démocratique Bouddhiste

PNRA	Programme national de la réforme administrative
PNRD	Programme national pour réhabiliter et développer le Cambodge
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPC	Parti du Peuple Cambodgien
PRPK	Parti Révolutionnaire du Peuple de Kampuchea
PSR	Parti Sam Rainsy
RPK	République Populaire du Kampuchéa
SNEC	Supreme National Economic Council
SRN	Sangkum Reastr Niyum
<i>Anukret</i>	Sous-décret – acte administratif pris en Conseil des ministres et signé par le Premier ministre. Il peut être à portée réglementaire ou individuelle.
<i>Deka</i>	Arrêtés des gouverneurs de province ou de municipalité
<i>Kram</i>	Acte royal de promulgation des lois
<i>Kret</i>	Décret royal – acte administratif émanant du chef de l'État, le Roi, intervenant dans le domaine de l'exécutif
<i>Prakas</i>	Arrêté ministériel – acte administratif émanant des membres du gouvernement ou des présidents d'institution, c'est-à-dire tous les membres du gouvernement qui dirigent un département ministériel ou un secrétariat d'État.
<i>Sarachor</i>	Circulaire – instrument de circulation de l'information entre les services centraux d'un ministre et les services extérieurs déconcentrés.
<i>Sekdey Samrach</i>	Décision – elle traduit un pouvoir de l'administration qui appartient au Premier ministre ou aux présidents d'institution. Cet acte n'est pas prévu légalement mais résulte de la pratique.

INTRODUCTION

1. L'histoire contemporaine du Cambodge est marquée par une série de bouleversements successifs causés par des guerres aux conséquences tragiques et par le « génocide » commis par les Khmers rouges. Le Cambodge a aussi connu, ces dernières décennies, des régimes très différents. Après presque un siècle placé sous le protectorat français jusqu'à l'indépendance obtenue en novembre 1953, le pays s'est efforcé de progresser dans tous les domaines. Il a ensuite bénéficié d'une stabilité lui permettant de se développer et de s'affirmer sur la scène régionale et internationale malgré le contexte de bipolarisation mondiale de la guerre froide. Cette paix n'a pas duré, notamment en raison des pressions grandissantes de la guerre du Vietnam qui a empiété sur le territoire du Royaume. Un coup d'État a eu lieu le 18 mars 1970. Il a mis fin à une monarchie plusieurs fois millénaire et a été le point de départ de l'une des plus grandes tragédies de l'histoire de l'humanité.

2. Après cinq années d'une guerre très violente qui a causé des centaines de milliers de morts et détruit l'essentiel des infrastructures du pays, la page la plus sombre de l'histoire du Cambodge a commencé avec la période khmère rouge, de 1975 à 1979. Pendant ce régime du Kampuchéa démocratique, l'élite, en particulier intellectuelle, a été décimée. La société cambodgienne a été complètement disloquée. Les survivants ne formaient plus qu'un peuple épuisé, traumatisé et brisé. À l'économie de marché avait été substituée une économie « purifiée »¹ tandis que la société était désarticulée par l'opacité des responsabilités et la dictature d'un parti unique et omniprésent. Ce régime « génocidaire », auquel le Front Uni National pour le Sauvetage du Kampuchéa (FUNSK)² a mis fin le 7 janvier 1979 avec l'aide vietnamienne, a laissé des séquelles dramatiques pour la nation cambodgienne. La propriété privée avait été anéantie, les activités de services et les administrations avaient disparu. Après trois ans, huit mois et vingt jours, il n'y avait plus d'État. Un bilan qui rappelle celui fait par François PONCHAUD dans son livre décrivant les débuts de la révolution khmère rouge :

¹ Selon l'idéologie des Khmers rouges, une économie "purifiée" est une économie sans échanges monétaires et où aucune transaction n'est possible.

² C'est le 2 décembre 1978 qu'est créé dans le district de Snoul (province de Kompong Cham) le FUNSK alors que les préparatifs de représailles contre le Kampuchéa Démocratique de Pol Pot qui a intensifié sa campagne de « libération » du Kampuchéa Krom vont bon train grâce à la mise en place par l'URSS d'un pont aérien acheminant du matériel de guerre jusqu'en République socialiste du Vietnam – KANE Solomon, *Dictionnaire des Khmers Rouges*, IRASEC, Col. Aux lieux d'être, Monts, 2007, p. 140.

*Cambodge, année zéro*³.

3. Les conséquences de la présence vietnamienne de 1979 à 1989 ont conduit à l'implantation d'un régime calqué sur le modèle communiste soviétique, la République Populaire du Kampuchéa. L'extrême dénuement dans lequel doit se reconstruire un État, l'isolement dans lequel il est plongé, place le régime nouveau, issu d'une intervention étrangère dans une grande dépendance à l'égard de ce libérateur.

4. De ce fait, sur le plan diplomatique, le Cambodge devient le théâtre d'affrontements entre deux blocs bien distincts. D'un côté, les pays du bloc soviétique soutiennent les efforts de reconstruction des nouvelles autorités cambodgiennes de la République populaire du Kampuchéa. Celles-ci s'attèlent, dès 1979, à un défi d'autant plus gigantesque qu'il consiste à reconstruire la société et le pays à partir de rien, à garantir la survie de la population en luttant contre la famine, à recréer un État, à recomposer la société, à former en urgence de nouveaux cadres dans tous les secteurs, à remettre en état ou à reconstruire les infrastructures dans un contexte de guerre contre les mouvements de résistance nationalistes et contre la guérilla khmère rouge dont l'armée avait été reconstituée et soutenue par une coalition sino-occidentale depuis sa fuite de Phnom Penh.

5. De l'autre côté, les pays de la coalition sino-occidentale (la Chine, les États-Unis, la France... et les cinq pays membres de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (« ANASE », plus connue sous l'acronyme anglais « ASEAN ») condamnent l'occupation vietnamienne du Cambodge et apportent leur soutien aux mouvements de résistances nationalistes : FUNCINPEC⁴, FNLPK⁵ et en particulier au Kampuchéa Démocratique des Khmers Rouges, qui malgré l'effondrement du régime continuait à occuper le siège du Cambodge aux Nations Unies. Ces mêmes pays de la coalition sino-occidentale encouragent et imposent l'embargo économique international⁶ contre la République populaire du Kampuchéa (RPK).

³ PONCHAUD François, *Cambodge année zéro*, Pondichéry, Kailash, 1998 (1^{ère} édition : Paris, Julliard, 1977), 313 pages.

⁴ FUNCINPEC : Front Uni National pour un Cambodge Indépendant, Neutre, Pacifique et Coopératif, créé en 1981 par le prince Norodom Sihanouk. La présidence en a été confiée à son fils, le prince Norodom Ranariddh, en 1992.

⁵ FNLPK : Front National de Libération du Peuple Khmer crée le 7 octobre 1979 par SON Sann et dont le but principale est de défier militairement les forces vietnamiennes. Ce mouvement est également anti-Khmers Rouges.

⁶ Le Cambodge a été libéré grâce à l'appui du Viêtnam qui subit l'hostilité des pays occidentaux et de la Chine. À partir de 1979 jusqu'en 1991, chaque année, une résolution de l'ONU interdit toute aide au développement d'un Cambodge totalement détruit et saigné à blanc dans ses ressources humaines .

6. Malgré cette situation difficile persistant de 1979 à 1991, grâce aux efforts du peuple cambodgien et avec le soutien de quelques pays amis, les autorités de la RPK parviennent à d'importantes réalisations au terme d'une décennie d'existence : elles empêchent le retour des Khmers rouges au pouvoir d'une part, et d'autre part rétablissent un État. Elles reconstruisent une structure administrative à tous les niveaux, retrouvent l'autosuffisance alimentaire, assurent l'essentiel des besoins primaires, même si c'est d'une manière précaire, et reconstituent les bases d'un système scolaire, d'une infrastructure de santé, etc.

7. Parallèlement à ces efforts, dès 1985, la recherche d'un règlement du conflit cambodgien a été lancée par le gouvernement de Phnom Penh et a reçu quelques mois plus tard la réponse similaire du Gouvernement de Coalition du Kampuchéa Démocratique. Certes, les positions de deux parties étaient au départ antagonistes, mais finalement, après d'intenses tractations diplomatiques et les interventions de pays comme l'Australie, l'Indonésie et la France, le premier dialogue inter-cambodgien, représenté par la rencontre Sihanouk-HUN Sen, a pu avoir lieu fin 1987 à Fère-en-Tardenois, en France. Même si cette rencontre n'a donné aucun résultat immédiat à cause de profondes divergences, elle marque le début du long processus de négociation en vue de résoudre le conflit cambodgien.

8. Entre 1987 et 1991, les factions cambodgiennes en conflit ont fait évoluer leurs positions et, grâce à l'évolution du contexte géopolitique mondial, les négociations soutenues par la communauté internationale ont pu avancer et aboutir à la signature, le 23 octobre 1991, des Accords de Paris pour le Cambodge.⁷ La mise en œuvre de ces Accords a conduit aux élections générales de mai 1993, organisées sous les auspices de l'ONU, élections boycottées par les Khmers rouges. Selon des observateurs de la vie politique cambodgienne, les Accords de Paris n'apportèrent pas la paix au Cambodge en raison du refus des Khmers rouges de participer à leur mise en œuvre, mais ils ont permis le retour du pays dans le concert des nations après l'élection d'une Assemblée constituante. Les députés de cette Assemblée constituante se sont immédiatement penchés sur l'élaboration d'une nouvelle Constitution pour le Cambodge.

9. Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution, le 24 septembre 1993, le Cambodge poursuit ses efforts afin de se remettre des guerres incessantes depuis 1970. Le pays s'engage résolument dans un projet très ambitieux articulé autour de la réconciliation nationale, la paix

⁷ Les Accords de Paris ont l'ambition d'appréhender tous les aspects du conflit cambodgien pour assurer une paix durable au Cambodge. Ils se composent d'un Acte final, d'un Accord pour un règlement politique global du conflit du Cambodge, d'un Accord relatif à la souveraineté, l'indépendance, l'intégrité et l'inviolabilité territoriales, la neutralité et l'unité nationale du Cambodge et d'une Déclaration sur le relèvement et la reconstruction du pays. – BARBIER Sandrine, *Cambodge (1991-1993)*. Miprenuc, Apronuc, Montchrestein, Paris, 1999, p. 33.

durable, la démocratie, l'État de droit et le développement économique. Pour faire face à ce défi, il s'avère urgent pour le Cambodge de se doter des fondements adéquats pour enraciner la paix, la stabilité et le développement durable du pays. Le pays doit donc surmonter les obstacles que sont à la fois les difficultés communes à tous les anciens pays communistes passés d'une économie planifiée à une économie privatisée et libéralisée, et ceux propres à la situation d'un pays en guerre chronique, grevé par les pénuries en ressources humaines qualifiées, et l'absence de moyens financiers et technologiques.

10. Des rapports d'études et d'audit émanant notamment des bailleurs de fonds internationaux, baptisés depuis une dizaine d'années par le Gouvernement royal du Cambodge, « partenaires de développement » (comme par exemple la Banque Mondiale, le Programme des Nations Unies pour le Développement, la Banque Asiatique de Développement ou encore l'Union Européenne), se sont évertués à dresser depuis les Accords de Paris de 1991, l'état des lieux du Cambodge et ont ainsi organisé leurs recommandations sous forme de programmes d'actions pour le relèvement et la reconstruction du Cambodge après plus de trois décennies de guerre. L'examen de ces programmes d'actions révèle qu'afin de tenir compte de la réalité politique et socio-économique nouvelle du pays, il a été primordial de réinventer un nouvel appareil d'État⁸. C'est ainsi que la réforme de l'État a pris une place centrale.

11. La réforme, qui a porté sur tous les domaines de l'action publique, a été conçue dès les années 1990 sous l'influence des conceptions occidentales qui dominaient la composante civile de l'APRONUC⁹, ainsi que des bailleurs de fonds internationaux qui, et cela perdure aujourd'hui, ont déployé divers moyens de coopération administrative. Cette réforme portait sur la mise en place des bases et des mécanismes de fonctionnement des institutions, notamment l'adoption des lois organiques portant sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres, la création des ministères, etc. Ces réformes ont été mises en œuvre dans un contexte où la stabilité et la sécurité politique n'étaient pas encore solidement ancrées dans le royaume, en raison de la présence rémanente des conflits armés avec les Khmers rouges dans les régions frontalières avec la Thaïlande.

12. Ce n'est qu'à partir de 1998 que le Cambodge a véritablement retrouvé la paix suite au démantèlement de l'organisation politique et militaire des Khmers rouges, grâce à la

⁸ Gouvernement Royal du Cambodge, *Programme national pour réhabiliter et développer le Cambodge*, février 1994, Phnom Penh, 91 pages.

⁹ APRONUC est le sigle français de « Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge » qui désignait la mission de l'ONU telle que définie par les accords de Paris de 1991. Le sigle en anglais était UNTAC.

stratégie « DIFID »¹⁰ et la politique « gagnante-gagnante »¹¹ du Premier ministre HUN Sen, et grâce aussi au délitement des appareils militaire et politique khmers rouges et au retrait de ses soutiens internationaux. Dès lors, toutes les conditions étaient réunies pour que le pays puisse avancer sur la voie du développement. Ce développement pouvait être amorcé grâce à une stabilité basée sur la Constitution de 1993, et grâce à la stabilité macro-économique du pays en dépit des instabilités politiques circonstancielles¹². En effet, le processus démocratique avance, bien qu'il ne soit pas encore achevé. Le Cambodge organise lui-même régulièrement des élections aussi bien nationales que locales avec le soutien financier de la communauté internationale jusqu'en 2008. Des solutions « à la cambodgienne » sont trouvées aux impasses politiques et post-électorales. Elles permettent la formation de nouvelles institutions, en particulier, de nouveaux gouvernements, selon les règles constitutionnelles et elles permettent d'assurer la continuité et la stabilité institutionnelles. Les gouvernements issus des élections successives ont mis en œuvre des programmes politiques ainsi que des stratégies¹³ qui ont permis une croissance économique relativement élevée autour de 7% du PIB de 2000 à 2015.

¹⁰ DIFID – en anglais, c'est « Divide », « Isolate », « Finish », « Integrate » et « Develop ». Le Premier ministre HUN Sen a mis en œuvre cette stratégie en vue de résoudre la question des Khmers rouges laissée par l'APRONUC après son départ du Cambodge. – *Discours du Premier ministre HUN Sen*, prononcé à Singapour le 20 février 2002.

¹¹ La politique « gagnante, gagnante » est une politique de pacification du Cambodge mise en œuvre en 1998 vis-à-vis du mouvement des Khmers rouges. En échange de la réintégration des Khmers rouges dans la nation cambodgienne afin de vivre en paix, cette politique repose sur la garantie que le gouvernement royal du Cambodge a octroyée aux cadres et soldats khmers rouges. Il s'agit de garantir (1) leur sécurité, leur vie, leur liberté et la non-poursuite en justice, (2) la préservation de leurs carrières et (3) les propriétés qu'ils possèdent. – NIM Sowath, *La fin de la guerre civile et l'origine de la paix intégrale au Cambodge, la politique « gagnante, gagnante » du Premier ministre HUN Sen dans le contexte international*, Editions Reahu, Phnom Penh, 2011, p. 233 (ouvrage en langue khmère).

¹² Notamment les blocages politiques postélectorales, en 1998, 2003 et en 2013, et les affrontements armés entre les forces loyalistes des deux partis de la coalition gouvernementale en 1997.

¹³ La stratégie triangulaire de 1998-2003, la stratégie rectangulaire phase I (de 2004-2008), phase II (2008-2013) et phase III (2013-2018).

A. LA PROBLEMATIQUE ET LES HYPOTHESES DE RECHERCHE

13. Le Cambodge depuis 1998 jouit de la stabilité politique et constitutionnelle la plus longue depuis son indépendance. Nous avons cherché à comprendre d'où vient cette stabilité, comment elle s'est construite, et surtout comment elle fusionne des outils institutionnels importés avec une démarche proprement cambodgienne. Le Cambodge, par sa culture, son histoire, sa sociologie, ses coutumes, est en train de transformer un système constitutionnel proprement occidental, qui lui sert de fondement. Tout en respectant la lettre, il est en train d'en changer son fonctionnement politique. L'approche de notre thèse vise donc à montrer, qu'à côté d'une conception proprement occidentale du système de gouvernement, un système asiatique, en l'occurrence cambodgien, est en train de voir le jour. Le droit public comparé pourra permettre, à terme, de remettre en cause les visions occidentales de la gouvernance, et plus généralement de l'État.

14. La stabilité politique s'appuie fondamentalement sur la stabilité constitutionnelle, laquelle organise le travail gouvernemental. En analysant les étapes d'ancrage de la Constitution, l'évolution des institutions et la mise en œuvre de l'action gouvernementale, nous dégagerons la stratégie et les caractéristiques typiquement cambodgiennes de ces outils afin d'identifier l'originalité d'un système et les conditions de sa durabilité.

1. La problématique de la stabilité constitutionnelle et politique et du travail gouvernemental au Cambodge

15. En explorant l'histoire de la pensée politique occidentale et celle de la vie politique du Cambodge, en étudiant la signification du terme « gouvernement » et de l'expression « travail gouvernemental », on s'interrogera sur leur portée et leur impact sur la stabilité du pays.

§ 1. La stabilité constitutionnelle et politique du Cambodge

16. Le Cambodge, dans l'œil d'un Occidental, révélerait beaucoup de lacunes quant

aux exigences de la conception de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'Homme¹⁴. Mais pour étudier et mieux comprendre le Cambodge tel qu'il se présente aujourd'hui, il faut le placer dans son contexte culturel, historique, local et régional. En effet, depuis la fin de l'Empire Khmer marqué par l'abandon d'Angkor en 1431 et plus particulièrement la chute de Longvèk vers la fin du XVI^e siècle jusque vers la fin du XX^e siècle, le Cambodge n'a connu que des instabilités politiques et des guerres, voire des humiliations, avec quelques périodes d'accalmies comme dans la période la plus récente, le protectorat français et le régime de Sangkum Reastr Niyum.

17. À partir de 1993, les élections organisées sous les auspices des Nations Unies et l'adoption d'une Constitution marquent le point de départ d'une nouvelle ère : celle de la construction de la stabilité constitutionnelle et politique dans un contexte de stratégies politiques divergentes.

18. Dans le cadre de notre recherche, nous nous intéressons à cette notion de « stabilité » qui s'inscrit dans le cadre du droit contemporain, de la science politique et de la sociologie. Inspiré par les réflexions de Hugh BERRINGTON¹⁵ sur les différentes sortes de stabilité, à savoir celle du régime, celle du gouvernement et celle de la politique elle-même, et par le travail de Raüchanbek ABSATTAROV¹⁶, nous sommes amené à retenir les éléments suivants : la stabilité peut être comprise comme le résultat de l'absence de menace réelle d'une violence (intérieure ou extérieure) ou de l'existence de possibilités étatiques à les éliminer. Un facteur de la stabilité peut se définir comme le fonctionnement d'un gouvernement dans la continuité de son mandat. La présence d'un ordre constitutionnel respecté peut être compris comme un facteur essentiel mais non définitif comme le suggère Raüchanbek ABSATTAROV et non limité aux pays démocratiques. La stabilité vient d'un pouvoir public légitime, d'un système politique qui ne subit pas de changements structurels et

¹⁴ ROS Chanrabot, "Cambodge: quels lendemains?" in *Actes du Colloque International sur la Khmérologie du 26-30 août 1996*, Vol. I, Université royale de Phnom-Penh, 1998, pp. 386 à 397.

¹⁵ **La stabilité d'un régime** dépend de sa capacité à faire face aux défis qui lui sont lancés – bref à se perpétuer lui-même. La IV^{ème} République en France est évoquée comme instable parce qu'elle était cernée par un puissant Parti communiste très actif, menacée par le premier parti gaulliste et handicapée par les difficultés de la décolonisation. **La stabilité d'un Gouvernement** renvoie tout simplement à l'aptitude de son exécutif à rester aux affaires. De ce point de vue, les Gouvernements de la IV^{ème} République en France peuvent être jugés instables. **La stabilité d'une politique renvoie**, elle, à la capacité d'un exécutif d'appliquer avec succès et pendant un temps raisonnable son programme. Ainsi on peut constater une grande stabilité gouvernementale, tandis que la politique oscille constamment d'une décision à l'autre ; ou encore l'instabilité gouvernementale peut coïncider comme dans le cas de la IV^{ème} République, avec une stabilité considérable de la politique. - BERRINGTON Hugh, "La stabilité institutionnelle masque-t-elle une société en crise ?", in *Pouvoirs*, n° 37, 1986, pp. 9-22 -

¹⁶ ABSATTAROV Raüchanbek, "La stabilité politique : l'essence et la définition", in http://www.rusnauka.com/13_NMN_2011/Politologia/3_86132.doc.htm, consulté le 13 décembre 2013.

du respect des normes sociales.

19. Par le passé, ces conditions ont rarement été réunies. Selon les historiens, ces instabilités, ces changements abrupts de gouvernants sont généralement dus, dans la période ancienne (jusqu'à la signature du Traité du protectorat avec la France en 1863), aux querelles fratricides pour le pouvoir, entre princes ou seigneurs cambodgiens, ce qui permettait aux pays voisins de se disputer la souveraineté du Cambodge, d'annexer une partie de son territoire. Dans la période moderne (du protectorat jusqu'au coup d'État de 1970), ils résultent bien souvent des interventions et influences étrangères dans le royaume qui introduisent, de gré ou de force¹⁷, une pensée politique et un mode de fonctionnement dits « modernes ». Cette introduction se heurte à la tradition séculaire défendue par les pouvoirs en place, aux nationalistes, et aux élites cambodgiennes formées en France refusant la monarchie absolue ou le pouvoir monarchique. Les colons, qui importent le droit écrit moderne au détriment du droit coutumier, importent aussi dans l'histoire du Cambodge, une Constitution.

20. Dans la période contemporaine (à partir de 1970), les Cambodgiens luttent entre eux pour le pouvoir, soutenus de part et d'autre par des puissances étrangères dans le contexte de la guerre du Viêtnam, de la confrontation voire de la contradiction entre les idéologies politiques (la démocratie-capitalisme vs socialisme-communisme). Sur le plan juridique, l'identité et le statut juridique du Cambodge sont constamment remis en cause.

21. Malgré ces vicissitudes et catastrophes, le Cambodge doit sa survie à quelques dirigeants, notamment feu le Roi-père Norodom Sihanouk et l'actuel Premier ministre HUN Sen, qui ont su naviguer dans les méandres de la tradition séculaire et de la modernité occidentale, suivant les traces du Roi ANG Duong, afin de reconstruire le pays et lui redonner une place dans le concert des nations.

22. Les Accords de Paris d'octobre 1991, conçus et mis en œuvre avec d'importants moyens fournis par la communauté internationale, imposent l'application des principes de la démocratie libérale : l'organisation d'élections législatives libres et équitables en mai 1993, en vue d'instituer une Assemblée constituante, laquelle est en charge d'élaborer une nouvelle Constitution.

23. Après l'adoption de la Constitution de 1993, les juristes, constitutionnalistes et spécialistes du Cambodge comparent les Constitutions cambodgiennes depuis la première

¹⁷ De force : par exemple quand les Français imposent des réformes dans un système qu'ils jugent archaïque. Ils forcent le roi à conduire cette réforme. cf. Claude-Gilles GOUR, Jean IMBERT, Alain FOREST. De gré : quand le roi Sihanouk accepte l'initiative des Français de créer une Constitution au Cambodge, une mesure qui l'arrangeait. - KAONN Vandy, *Cambodge : 1940-1991 ou la politique sans les Cambodgiens, (essai)*, L'Harmattan, Paris, 1993, 157 pages.

édition dans le droit cambodgien qui remonte à 1947 afin de dégager les tendances lourdes, les ruptures, les constantes ou les continuités¹⁸. Tous interprètent cette Constitution comme une imposition de la conception occidentale moderne (la démocratie, l'État de droit et les droits de l'Homme) dans un pays en convalescence après les guerres, un génocide, un embargo international, où la majorité des Cambodgiens se trouvent démunis de tout sur le plan juridique (droits) et matériel (pauvreté) et où l'attachement aussi bien des dirigeants que de la population à la tradition demeurent fort. En effet, ils rappellent d'une part que le Cambodge est un pays de culture essentiellement orale, la notion de contrat écrit voire de Constitution, chère aux théoriciens occidentaux du constitutionnalisme, est un phénomène récent comme dans beaucoup de pays d'Asie. Un accord passé dans les formes coutumières est plus contraignant qu'une convention décrivant, par écrit, les obligations des parties. Raoul JENNAR souligne que les concepts régulateurs de la vie des Khmers en société ne trouvent leur origine lointaine ni dans le droit romain, ni dans les pratiques administratives chinoises. De son côté, Antoine FONTAINE souligne que les *Dharmasastras*, règles écrites divines, sont détenues par le Roi, qui doit, certes les enseigner, mais pas les imposer. Dès lors les Cambodgiens, durant plusieurs siècles, ont considéré les règles écrites avec grande déférence mais sans leur donner une valeur coercitive.

24. KONG Phirun et Jean-Marie CROUZATIER ajoutent que l'idée de faire de la Constitution un gage de libertés individuelles et un pilier de l'État de droit est incongrue au Cambodge. Ni les anciennes traditions politiques, ni l'histoire plus récente, ne révèlent les fondements socioculturels d'un État de droit¹⁹ au Cambodge, en raison de la généralisation de la relation patron-client²⁰ au point d'en faire un système²¹ dont le népotisme, le favoritisme et

¹⁸ Sur cette question, il s'agit de :

- GAILLARD Maurice, *Démocratie cambodgienne. La Constitution du 24 septembre 1993*, L'Harmattan, Paris, 1994, 186 pages.
- GAILLARD Maurice (Dir.), *Le Droit Constitutionnel cambodgien*, Collection État de droit Presses Universitaires du Cambodge, Funan, Phnom Penh, 2005, 197 pages
- KONG Phirun et CROUZATIER Jean-Marie, *Les Constitutions du Cambodge*, Presse de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1996, 240 p.
- JENNAR Raoul, *Les Constitutions du Cambodge 1953-1993*, La Documentation française, Paris, 1994, *The Cambodian Constitutions (1953-1993)*, White Lotus, Bangkok, 118 pages ;
- JENNAR Raoul, "Les Constitutions du Cambodge: ambitions, continuités et ruptures", in *Actes du Colloque International sur la Khmérologie* du 26-30 août 1996, Vol. I, Université Royale de Phnom-Penh, 1998, pp. 257 à 284.

¹⁹ La distinction entre l'Etat et la société civile, les limitations au pouvoir politique, le pluralisme des opinions et des partis, la notion d'intérêt général, etc.

²⁰ Grégory MIKAELIAN prolonge et actualise l'introduction historique en une analyse du système politique cambodgien contemporain, montrant que les difficultés mêmes auxquelles est confrontée la classe politique

la concussion sont les caractéristiques principales. Dans ce système, la compétition politique est généralement intolérante et consiste dans l'élimination de l'adversaire, l'exercice du pouvoir se ramène trop souvent au maintien de l'homogénéité sociale par l'usage de la coercition ...²² Serge THION, quant à lui, abondait dans ce sens en se questionnant ce qu'est, en réalité, l'objet de la politique au Cambodge, après un constat selon lequel dans la classe dirigeante cambodgienne au pouvoir existe une haine envers ceux qui les précédaient et une volonté d'éliminer les traces qui restaient²³. Cela correspond à un dicton khmer : « *Teuk Laeung Trey Si Sromaoch, Teuk Haoch Sromaoch Si Trey* – Quand l'eau monte, les poissons mangent les fourmis ; quand l'eau se retire, les fourmis mangent les poissons. »²⁴

25. Dans ce contexte, la conception occidentale moderne de la démocratie et de l'État de droit²⁵ n'est pas adaptée telle quelle à la réalité cambodgienne. Pour Raoul JENNAR, dans l'histoire du Cambodge depuis 1947, les Constitutions cambodgiennes ne sont, au mieux, qu'une déclaration d'intention et la définition d'un cadre institutionnel susceptible de tous les accommodements. Elles ne sont pas une photographie du régime mais permettent tout au plus d'observer les préoccupations principales de la classe dirigeante, y compris l'image du pays

cambodgienne conduisent à pérenniser les modes d'organisation politique traditionnels autour de la famille et des clientèles. – FOREST Alain, FOREST Alain (dir.), *Le Cambodge contemporain*, Les Indes savantes, Paris, 2008.

²¹ Ce système, qui s'est maintenu au travers de tous les régimes, y compris celui des Khmers Rouges, paralyse tout effort d'intégration politique et les tentatives poussées plus loin n'ont partiellement réussi que par la contrainte la plus sanglante. - JENNAR Raoul (1994), *op. cit.* p. 10.

²² KONG Phirun et CROUZATIER Jean-Marie, *Les Constitutions du Cambodge*, Presse de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1996, 240 p.

²³ "Les régimes successifs détestaient ceux qui les précédaient et ont essayé d'éradiquer ce qui pouvait rester de leur influence (proverbe khmer). Mais ces changements totaux et abrupts, parfois pourvus de l'étiquette de révolution, se sont passés d'une façon distinctive, purement cambodgienne, qui doit nous amener à réfléchir sur ce qu'est en réalité l'objet de la politique au Cambodge." - THION, Serge « Quelques constantes de la vie politique cambodgienne », *affaires cambodgiennes, 1979-1989*, Paris, L'Harmattan, Asie-Débat - 5, 1989, p. 224.

²⁴ En khmer « ទឹកឡើង ត្រីស៊ីស្រមោច ទឹកហាច ស្រមោចស៊ីត្រី ». La morale de ce dicton est "La vie est une suite sans fin de hauts et de bas. Ne sois pas trop fier de ta force, car un jour elle t'abandonnera. Ne désespère pas car un jour la situation se retournera à ton avantage." – Mais en politique, c'est le verbe "Si" peut être traduit par "manger", "bouffer" qui est imprégné de "haine, rancœur et vengeance". FRESSANGES Alain, *Dictons khmers*, Khmer Community Development, JSRC Printing House, Phnom Penh, 2009, p.97

- Lors d'une séance extraordinaire de l'Assemblée nationale du 8 août 2014, Sam Rainsy, Président du Parti d'opposition, CNRP, et le Premier ministre HUN Sen du Parti du Peuple Cambodgien, ont évoqué ce dicton et ont affirmé leur intention d'éliminer la culture de violence et de vengeance et d'instaurer la culture de dialogue et de la paix avec le respect d'autrui et de résoudre tous les problèmes de façon pacifique. – *The Cambodia Daily* du 9 août 2014.

²⁵ Les Occidentaux sont convaincus des thèses d'Alexis de Tocqueville (*De la démocratie en Amérique*) selon lesquelles la démocratie et l'Etat de droit sont considérés comme facteur de paix et de stabilité. Ils les ont adoptés comme valeurs fondamentales de leur système et les ont disséminés à travers le monde. Ils s'en servent également pour y étendre leur influence.

qu'elle entend offrir à l'étranger²⁶. Le Cambodgien ne perçoit pas le texte constitutionnel comme une loi suprême qui engage la vie du pays et la sienne. Les dispositions relatives aux droits de la personne et aux libertés fondamentales sont bien inscrites (abolition de la peine capitale, égalité homme femme, liberté d'expression, droit de grève, sécurité sociale, etc.) mais mal appliquées. Il en est de même pour la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice. En tout état de cause, la facilité avec laquelle elles peuvent être modifiées illustre le crédit limité que les hommes politiques cambodgiens eux-mêmes ont jusqu'ici accordé à ces outils.

26. Depuis plus de vingt ans, la Constitution de 1993 a subi de nombreux amendements suite à des crises politiques²⁷. Les grands principes tels que l'État de droit, la démocratie parlementaire à l'Occidentale, le respect des droits de l'Homme, qu'elle prévoit, paraissent dans la pratique avoir des difficultés à s'enraciner selon les critères occidentaux, alors que concrètement, si on compare avec les pays voisins de la région, le Cambodge s'approprie ces outils plus vite que les autres.

27. Cette réalité résulte du fait que, idéologiquement, les hommes politiques cambodgiens affirment tous, dans leurs déclarations ou discours, qu'ils adhèrent à ces principes qu'ils jugent importants pour la stabilité politique et le développement du pays. Mais quand ces principes risquent de compromettre leur manière de conquérir, de détenir ou d'exercer le pouvoir, ils les relèguent sans complexe au second plan. D'où les crises postélectorales depuis 1993 et la crise politique de 1997. De ce fait, le jeu politique du pouvoir au Cambodge est perçu comme « complexe » par Sophie BOISSEAU DU ROCHER qui analyse à partir des prismes occidentaux et autochtones. Elle conclut que le dynamisme du pouvoir au Cambodge est l'objet de manipulations des hommes politiques cambodgiens. Les victimes en sont invariablement la population cambodgienne²⁸.

²⁶ JENNAR Raoul, *Les Constitutions du Cambodge 1953-1993*, La Documentation française, Paris, 1994, p. 10.

²⁷ GOUR Claude-Gille, « Note sur l'évolution constitutionnelle du nouveau Cambodge (1993-2006) », in *Annales de l'Université de Droit et des Sciences économiques*, Collection Etat de Droit, Presse Universitaire du Cambodge, vol. 2006, Phnom Penh, pp. 5-19.

- GAILLARD Maurice, « L'instrumentalisation du droit constitutionnel cambodgien », in *Annales de la Faculté de droit et des Sciences économiques*, vol. 1999, Phnom Penh, pp. 97-118.

²⁸ "La lecture de ces jeux est excessivement difficile. A adopter des prismes trop occidentaux (Etat de droit, transparence, démocratie, ...), on ne lit pas bien les évolutions en cours et on passe à côté des dynamismes de pouvoir en étant, éventuellement, victime de manipulations dont les Cambodgiens ne se privent pas. En adoptant les critères autochtones, on comprend mieux les subtilités locales (comme l'importance des alliances matrimoniales, par exemple) mais on est une victime facile d'une certaine myopie ethnocentriste, là aussi fort bien instrumentalisée par les mêmes Cambodgiens. Au final, le Cambodge a une piètre opinion de ses hommes politiques, les craignant du fait de leur capacité de nuisance, de leur absence totale de scrupules et de la violence dont ils sont capables. Ils s'en méfient. Entre le Cambodge d'hier et le Cambodge d'aujourd'hui, il est

28. Pourtant la classe dirigeante cambodgienne actuelle a la volonté d'ancrer, d'améliorer et de consolider le respect de la Constitution. Même en période de crise politique, les hommes politiques cambodgiens n'ont jamais remis en cause la Constitution qui est considérée comme un outil acquis dont le respect se renforce au fil du temps. La Constitution est la règle vers laquelle il faut tendre²⁹. Aussi, la population cambodgienne a la volonté de s'approprier cet instrument moderne parce qu'il garantit la reconnaissance de ses droits et de sa liberté. Les citoyens suivent et participent de plus en plus aux débats sur les règles constitutionnelles, notamment à travers les médias, la presse écrite, les réseaux sociaux et les actions de la société civile.

29. Eu égard à l'enracinement de l'institution monarchique dans la mentalité cambodgienne, notamment dans la classe paysanne, la stabilité du Royaume ne peut pas être détachée de la monarchie. À la différence de ce qui s'était passé jusqu'en 1970, l'actuelle monarchie s'est trouvée renforcée par la Constitution de 1993 qui la rétablit³⁰ et, après que la question de la succession royale a été réglée en douceur en 2004. C'était une condition *sine qua non* et proprement cambodgienne de la stabilité politique et constitutionnelle.

30. Dans la Constitution de 1993 a aussi pris forme la réconciliation nationale, continuellement prônée par les hommes politiques cambodgiens, aussi bien dans les accords que dans les déclarations pour résoudre leurs différends et leurs crises politiques. C'était de la division des Khmers que provenait tout le mal³¹. Dans l'histoire contemporaine du Cambodge, cette réconciliation nationale a commencé à s'enraciner avec les Accords de Paris de 1991 puis dans la Constitution de 1993 avec le système de démocratie parlementaire multipartite³²

facile de se prendre dans les méandres khmers ... Les Cambodgiens sont probablement leurs premières victimes." - BOISSEAU DU ROCHER Sophie, *Le Cambodge, la survie d'un peuple*, La Documentation française, Col. Asie Pluriel, L'Harmattan, Paris, 2011, p. 101.

²⁹ Les textes susvisés ne sont pas plus khmers (*dharmastras* hindous, *dhammasats* môns) que la Constitution (occidentale).

³⁰ Ce retour de la royauté peut être considéré comme un cas d'espèce quasi unique dans le monde post deuxième guerre mondiale.

³¹ Serge THION cite l'appel de Claude JACQUES dans l'éditorial de novembre de 1988 de la lettre de l'AFRASE : « Aux Khmers, on voudrait hurler que c'est de leurs divisions que provient tout le mal ; qu'aussi loin qu'on remonte dans leur histoire, on trouve de ces luttes fratricides et meurtrières qui ont si souvent plongé leur pays dans la misère ; qu'en somme les Khmers résistent beaucoup mieux aux étrangers qu'à eux-mêmes [...] ». - THION Serge, *op. cit.* p. 224

³² D'après Maurice GAILLARD, la répartition des pouvoirs est déséquilibrée dans la Constitution de 1993. Cette dernière accorde une place importante à l'Assemblée nationale (23 articles) au détriment du gouvernement (10 articles). Cette répartition est révélatrice de l'intention des Constituants de donner un rôle central à la chambre basse du Parlement. C'est sans aucun doute dans l'Assemblée nationale que la loi fondamentale entendait trouver le gage de la stabilité politique (en cela, elle ne fait que reprendre l'attitude des Constituants de la République populaire du Kampuchéa qui, en 1981, avait établi un régime d'assemblée autour d'une Assemblée nationale omnipotente (Voir cette Constitution de 1981, dans ses articles de 45 à 56). Il n'en demeure pas moins que dans la pratique, le gouvernement tient une place plus importante que celle qui lui est offerte par la

enfin dans le gouvernement de coalition qui a été formé après la promulgation de cette loi suprême. Plus de deux décennies après, cette réconciliation nationale continue de progresser malgré quelques obstacles. En effet, les acteurs cambodgiens de cette réconciliation ont évolué. La maturité politique nécessaire à cette réconciliation émerge chez certains hommes politiques. Pour s'étendre à tous, il faudrait que le Cambodge soit doté d'une histoire politique qui serve de base de réflexion pour les générations futures.

31. Toujours suivant les principes de la démocratie parlementaire, de l'équilibre et de la séparation des pouvoirs, la Constitution promulguée en septembre 1993 confie la gestion des affaires de l'État au Gouvernement royal. Depuis cette date, il mène une intense activité dans les domaines réglementaire et législatif et sur la scène régionale et internationale. Les efforts se sont concentrés sur le fondement de plusieurs documents politiques³³ et d'une myriade de plans de développement en poursuivant un double objectif : l'édification d'un État de droit et la réduction de la pauvreté. Le premier consiste à produire des normes juridiques dont les grands principes sont prévus par la Constitution et à les mettre en application, alors que le second, complémentaire du premier, est un processus qui vise à développer et à améliorer les conditions de vie de la population, il concerne l'un des aspects essentiellement économiques. En parallèle, des efforts ont été déployés pour, dans le contexte de la mondialisation, réintégrer le Cambodge sur les scènes régionale et internationale, lui permettant le renforcement constant de sa capacité à devenir un membre de plein droit des organisations internationales et de s'affirmer en tant qu'acteur qui se positionne sur un pied d'égalité avec les autres nations.

32. Dans la pratique, cela se traduit par le renoncement progressif du recours à la force pour s'emparer du pouvoir et la consolidation du processus démocratique. Cela se traduit aussi par le développement économique et le retour durable de la croissance, par la présence du Cambodge sur la scène régionale et internationale, le changement d'image : d'un pays miné à un pays sécurisé et d'un pays qui recevait les casques bleus à un pays qui les envoie sur les zones de conflits parmi les plus dangereuses au monde, au Liban, au Tchad, au Soudan du Sud, au Mali et en Centrafrique. La paix et la sécurité retrouvées ont contribué à l'attractivité du Cambodge et à l'augmentation constante du nombre de visiteurs étrangers³⁴.

Constitution. La dynamique des pouvoirs joue ainsi le plus souvent à son avantage. - GAILLARD Maurice (dir) (2005), *op. cit.* pp. 75-77.

³³ Il s'agit notamment des programmes politiques, des stratégies du gouvernement.

³⁴ ROYAL GOVERNMENT OF CAMBODIA, "*Rectangular Strategy*" for Growth, Employment, Equity and Efficiency, phase III, September 2013, Phnom Penh, pp. 1-2.

§ 2. « Le travail gouvernemental »

33. La signification du terme « gouvernement » a connu une importante évolution. Il nous semble intéressant de reprendre cette évolution du côté de l'Occident et dans le contexte cambodgien.

34. Edmond JOUVE³⁵ indique que vers le IX^{ème} siècle avant J.C., HOMERE définit le gouvernement comme le système politique le plus apte à régir la société de son temps, dans une période où la pensée politique est dominée par la trilogie : monarchie, oligarchie et démocratie. Cette réflexion précède l'interrogation formulée par MONTESQUIEU sur la forme constitutionnelle du gouvernement : monarchique, républicain ou despotique, ainsi que sur le « principe » qui leur permet de fonctionner, à savoir, respectivement : l'honneur, la vertu et la crainte. Mais avec l'avènement de l'État moderne défini comme « un produit de la société à un certain degré de son développement », il sera dès lors question de la dissociation entre l'État et le gouvernement. Parfois le terme de « gouvernement » sert à caractériser l'État et ses institutions, parfois seulement certaines d'entre elles. La Révolution française de 1789, par souci d'efficacité dans sa lutte contre l'absolutisme royal, avait consenti une place privilégiée au gouvernement comme l'organe chargé de faire la loi. Dans son acception la plus large, le substantif « gouvernement » vise à caractériser le régime d'un pays donné, qu'il s'agisse des détenteurs du pouvoir ou du fonctionnement des institutions. La théorie juridique fait parfois du gouvernement un synonyme de « pouvoir exécutif ».³⁶ Certains auteurs³⁷ ont jugé que cette assimilation était abusive. Le gouvernement concourt à la fonction d'impulsion, de direction et d'animation de la vie nationale, ce dont l'État moderne ressent le besoin. Cette direction devient impérieuse dès lors que s'étend le champ de son action. Cette exigence a un corollaire : la fonction gouvernementale doit, en démocratie, trouver sa source dans le suffrage universel. Comment le gouvernement fonctionne-t-il pour conduire les affaires du pays ? Comment s'organise-t-il ? Quelles sont ses méthodes de travail ? Quand Jacques FOURNIER étudie le travail

³⁵ JOUVE Edmond, "Gouvernement", in *Encyclopédie Universalis*, France S.A., 1992, pp. 610-612.

³⁶ « Au sens large, le gouvernement est l'ensemble du pouvoir politique qui régit un Etat. Mais dans beaucoup de contextes, le gouvernement désigne plus particulièrement le pouvoir exécutif voire, dans les régimes à exécutif bicéphale, seulement l'ensemble des ministres collectivement responsable devant le Parlement, par opposition au chef de l'Etat [...] » - HERMET Guy et al. *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Dalloz, Armand Colin, 5^{ème} édition, Paris, 2001, pp.126-127

³⁷ PELLOUX, Robert « Remarques sur le mot et la notion d'exécutif », in *Mélanges à la mémoire de Paul ROUBIER*, Tome 2. Droit privé, propriété intellectuelle, littéraire et artistique, Dalloz-Sirey, Paris, 1961, pp. 369-378.

gouvernemental³⁸, il apporte une vision pragmatique ancrée dans la réalité contemporaine qui inspire la démarche de cette recherche. Le travail gouvernemental est ainsi « le processus qui permet de traduire le programme politique dont sont porteurs les membres du gouvernement en actes de toute nature qu'eux-mêmes ou leurs subordonnés accomplissent dans l'exercice de leurs fonctions pour la mise en œuvre de ce programme. Il s'agit d'un travail coordonné, mené en commun par plusieurs membres du gouvernement, sous l'égide du Premier ministre en relation avec les organes constitutionnels, avec l'appui de leurs administrations ». ³⁹

35. Dans le Cambodge ancien, le Gouvernement était inféodé au Roi dans le cadre d'une monarchie absolue.⁴⁰ Jusqu'au XVI^{ème} siècle, « le Roi détient » toujours théoriquement la magistrature suprême, des « pouvoirs illimités » et à ce titre, il est tout à la fois grand administrateur, grand prêtre, généralissime, législateur et juge suprême.⁴¹ Toutefois, cité par Claude-Gilles GOUR⁴², Jean IMBERT atténue la portée de ses affirmations en soulignant que le pouvoir du Roi est tempéré par « le respect des préceptes religieux et la stricte observance de la loi et des coutumes ». ⁴³ Dans le cadre de l'exercice de son pouvoir absolu, le souverain khmer s'entoure de conseillers, généraux, astronomes et, au-dessous d'eux, une grande quantité de hauts et petits employés/fonctionnaires. Pour Jean IMBERT, l'ensemble du système de la gestion des affaires du Royaume est assimilé à la Cour du Roi et à une administration centrale du Royaume.

« L'élément moteur de l'administration cambodgienne est évidemment le souverain lui-même. La Cour du Roi et l'administration centrale du Royaume sont pour ainsi dire confondues, car les principales charges de l'État sont généralement confiées à des princes de sang royal ». ⁴⁴

36. Du XVI^e siècle jusqu'à la fin du XIX^e siècle, le gouvernement fait son apparition en tant que système administratif qui assiste le Roi dans la gestion du Royaume

³⁸ FOURNIER Jacques, *Le travail gouvernemental*, Presse de la Fondation nationale des Sciences politiques et Dalloz, Paris, 1987, p. 13

³⁹ Ecole nationale d'Administration, *Le Travail gouvernemental*, Tome 1, La Documentation française, Paris, 1996, p. 11.

⁴⁰ IMBERT Jean, *Histoire des Institutions Khmères*, Annales de la faculté de droit, Entreprise Khmère de Librairie, Phnom Penh, 1961, page 30.

⁴¹ Voir l'annexe 1 - Schéma I

⁴² GOUR Claude-Gilles, *Institutions Constitutionnelles et Politiques du Cambodge*, Dalloz, Paris 1965, 448 pages.

⁴³ IMBERT Jean, *Histoire des Institutions Khmères*, Annales de la faculté de droit, Entreprise Khmère de Librairie, Phnom Penh, 1961, p. 55. A titre d'illustration, nous avons schématisé l'administration centrale du Royaume khmer jusqu'au XVI^{ème} siècle (Annexe 1- Schéma I).

⁴⁴ IMBERT Jean, *op. cit.* p. 30.

mais contribue à limiter progressivement son pouvoir. Durant cette période, Claude-Gilles GOUR décrit la toute puissance politique des souverains khmers comme singulièrement réduite par l'organisation gouvernementale et administrative du royaume. Bien que le pouvoir du Roi reste un pouvoir absolu, en réalité, sur le plan administratif, il en partageait l'exercice avec des dignitaires de la famille royale⁴⁵, via la répartition des apanages (les provinces qu'ils administrent directement). Les apanagistes, comme le Roi, disposaient chacun pour gérer leurs fiefs d'un corps de mandarins ou « *samrap* ». ⁴⁶ Le plus grand nombre d'apanages relevait du Roi qui les administrait directement par l'intermédiaire de cinq⁴⁷ ministres composant le Gouvernement royal⁴⁸.

37. Les compétences du gouvernement ont été renforcées sous le protectorat français. Jugeant archaïque la pratique séculaire cambodgienne du pouvoir, la puissance protectrice française a estimé nécessaire de moderniser la société cambodgienne ainsi que le système gouvernemental du Royaume, tout en amenant le Roi à promulguer un grand nombre de réformes, tout d'abord dans l'exercice de son pouvoir législatif. L'ordonnance royale du 15 janvier 1877⁴⁹ fut ainsi une tentative de remise en ordre dans tous les domaines judiciaire, administratif, fiscal et d'ordre constitutionnel. L'ordonnance royale du 11 juillet 1897⁵⁰ a ensuite représenté la véritable charte constitutionnelle du Cambodge protégé. Enfin une série d'ordonnances royales de 1905 supprimèrent la répartition personnelle des provinces et en

⁴⁵ *l'abjoreach* (le roi qui a abdiqué), *l'obbareach* (héritier présomptif) ou *la reine mère*, etc.

⁴⁶ Voir l'annexe 2 - Schéma II

⁴⁷ Dans son livre, *L'histoire des Khmers, l'Odyssée du peuple cambodgien*, paru chez l'Harmattan, en 2009, THACH Toan, a consacré un chapitre au chiffre « Cinq », qui constitue un nombre symbole du dieu brahmaniste Sivà dans la culture et civilisation khmères. (pp. 71-75).

⁴⁸ Chaque ministre avait une compétence matérielle qu'il cumulait avec une compétence territoriale sur le groupe de provinces dont il a la charge (voir Annexe 3 - Schéma III). Ces ministres ont les titres : Samdech Chauvéa, Premier ministre, Okhna Yomareach, ministre de la justice, Okhna Véang, ministre du Palais et des finances, Okhna Chakrey, ministre du transport par terre et de la Guerre, Okhna Krâlahom, ministre des transports par eau et de la Marine - Khin Sok, *L'annexion du Cambodge par les Vietnamiens au XIX^{ème} siècle*. Ed. You Feng, Paris, 2002, p. 376.

⁴⁹ Ce texte très important prévoit tout d'abord la suppression des apanages des princes et dignitaires, la régularisation de l'organisation judiciaire en établissant un tribunal supérieur siégeant dans la capitale et possédant "les pleins pouvoirs judiciaires" ainsi que le régime de rémunération des mandarins, la réglementation des modes de perception des impôts et le renforcement des compétences du Conseil des ministres composés de cinq mandarins et chargé de la haute surveillance de l'exécution des lois ainsi que de l'étude des réformes et modifications dont elles pourrait devenir susceptibles, délibèrent hors de la présence du Roi. Ces réformes constituent de facto une tentative de limitation du pouvoir absolu du monarque et un moyen de renforcer la liberté d'action de la puissance protectrice. - GOUR Claude-Gilles, *op. cit.* p. 29

⁵⁰ Elle précise que le Conseil des ministres délibérera hors de la présence du Roi. Par ailleurs, elle régularise la présidence de fait du résident supérieur. Elle établit à ce propos une distinction très importante entre les formations du Conseil des ministres. Celui-ci peut se réunir soit en séance d'études sous la présidence de l'Akkamohaséna (Premier ministre), sous le nom de "commissions permanentes", soit en séance de décision sous la présidence du Résident supérieur français, sous le nom de "commissions plénières" - GOUR Claude-Gilles, *op. cit.* p. 34.

unifièrent l'administration sous la direction du Premier ministre. Les ministres voyaient substituer à leur compétence territoriale, des compétences dans les domaines précis définis et limités par les textes écrits.

38. L'acception moderne du « gouvernement » défini comme le pouvoir exécutif, a pris racine au Cambodge avec un texte capital pour la compréhension de l'évolution constitutionnelle du Cambodge, le *Krâm* n° 1 du 1^{er} juin 1940. Ce texte s'efforce d'opérer une véritable remise en ordre de l'ordre juridique cambodgien et de préciser les méthodes de travail gouvernemental. Le but du législateur est de « libérer le souverain du règlement des questions administratives peu importantes et de définir plus exactement les droits et les prérogatives des ministres. »⁵¹ Les affaires gouvernementales sont classées dans de grandes rubriques d'après leur nature matérielle et leur importance. Leur solution sera soumise à des procédures différentes. Tantôt, le Roi décidera seul (avec accord du résident supérieur⁵²), tantôt, il décidera après consultation du Conseil des ministres (avec accord du résident). Pour les affaires moins importantes, le Conseil des ministres ou les ministres décideront. Mais ils n'ont que des pouvoirs délégués par le souverain⁵³.

39. L'organisation gouvernementale est modifiée après que les troupes japonaises ont pris le contrôle de l'Indochine en mars 1945. Profitant de cette situation nouvelle, le Roi Sihanouk proclame l'indépendance du Cambodge⁵⁴. Mais les Japonais décident de faire venir SON Ngoc Thanh,⁵⁵ un nationaliste khmer qui s'est enfui quelques années plus tôt au Japon

⁵¹ GOUR Claude-Gilles, *op. cit.* p. 36.

⁵² Le plus haut représentant de l'Administration française sur le territoire du Cambodge, placé sous l'autorité du Gouverneur général d'Indochine.

⁵³ Les décisions prises par ces différents organes se traduisent formellement par des textes de nom variable dont la définition tend à instituer au Cambodge une véritable hiérarchie des normes : ordonnances royales, arrêtés ministériels se substituent désormais la hiérarchie suivante : *Krâm* (dans le langage courant, synonyme de loi, [manifestation du pouvoir législatif direct du monarque]), *Kret*, *Sekdey Samrach*, *Prakas*, *Deka*. – GOUR, *op. cit.* p. 11

⁵⁴ Le gouvernement cambodgien a procédé hâtivement à la mise sur pied d'une organisation gouvernementale adaptée à la situation nouvelle. Ce fut l'œuvre du *Kram* n° 9 du 17 mars 1945 qui reproduit en grande partie celui du 1^{er} juin 1940 en l'harmonisant avec la situation d'indépendance par élimination de toute référence au résident supérieur. – GOUR, *op. cit.* p. 41

⁵⁵ SON Ngoc Thanh (1908-1977) s'engagea dans la politique cambodgienne en créant, en 1936 avec deux autres nationalistes, SIM Var et PACH Chhoeun, le premier journal anticolonial en langue khmère *Nagaravatta*. À la fin mai 1941, SON Ngoc Thanh et ses collègues se sentirent encouragés à remettre en cause la situation qui prévalait dans le pays quand les troupes japonaises arrivèrent au Cambodge avec la permission des autorités coloniales. Le 20 juillet 1942, ils conduisirent une manifestation de plusieurs centaines de moines et de civils appelée aussi « révolte des ombrelles », en référence à ce que portaient les moines, qui fut considéré comme la première manifestation anticolonialiste importante du Cambodge. Alors que ses collègues furent arrêtés et emprisonnés, SON Ngoc Thanh réussit à se cacher et à s'échapper de Phnom Penh avant de vivre en exil au Japon. Après l'éviction du pouvoir colonial par l'armée japonaise en 1945, il fut une première fois intronisé ministre des affaires étrangères puis premier ministre. Cela lui valut un exil en France à la fin de la guerre. De retour au Cambodge à la fin de 1951, il prendra rapidement le maquis pour lutter contre

après une révolte contre les Français. Ils l'installent au poste de ministre des Affaires étrangères puis de Premier ministre. Le *Krâm* n° 88 du 14 août 1945 enregistre la situation nouvelle dans les faits et essaye de l'institutionnaliser. Ce *Krâm* supprime d'une part la distinction des deux formations gouvernementales : commission plénière et commission permanente (qui répondaient à une technique de gouvernement colonial). Il crée, d'autre part, le poste de Premier ministre responsable devant le Roi et chargé de la direction des affaires du Royaume (cf. SON Ngoc Thanh). Il adapte, par ailleurs, le *Krâm* du 17 mars 1945 à cette nouvelle répartition des compétences gouvernementales. D'après Claude-Gilles GOUR, ce système nouveau contenait les germes d'un conflit futur entre le Roi et le Premier ministre. Mais il n'a même pas le temps de fonctionner car le 12 Août 1945, le Japon capitule et dès le mois de septembre, les premiers émissaires français débarquent à Phnom Penh. La présence de SON Ngoc Thanh en tant que chef du gouvernement rend toute négociation impossible. Un Coup d'État du 15 octobre l'élimine. Il est remplacé à la tête du gouvernement par le Prince Monireth qui va mener avec les Français des négociations aboutissant au *Modus Vivendi* provisoire du 7 janvier 1946. Cet accord consacrait dans une certaine mesure un retour au protectorat, mais en adaptait certains traits à la situation politique nouvelle. Il définissait une sorte d'autonomie interne dans le cadre de laquelle s'élabore la Constitution de 1947, la première Constitution du Cambodge moderne.

40. À partir de 1947, les Constitutions successives consacrent une place plus ou moins grande au travail gouvernemental selon la nature du régime choisi. La place du gouvernement dans les Constitutions cambodgiennes successives : La Constitution de 1993 consacre son chapitre X qui comprend 10 articles sur 158 au total au gouvernement. Pour Maurice GAILLARD⁵⁶, cette petite proportion consacrée à l'exécutif est une constance de l'attitude du constituant cambodgien depuis 1972. Cette indication n'a qu'une valeur relative. Sous la monarchie parlementaire dont le Cambodge est doté entre 1947 et 1970, le gouvernement est inféodé au Roi puis au chef de l'État incarné par Norodom Sihanouk. Sous le régime de la République khmère, il est étroitement subordonné au Président car la Constitution de 1972 consacre un régime présidentiel : le Président est élu au suffrage universel et le gouvernement, nommé par le Président, est responsable devant lui. Les

l'administration du protectorat puis contre la monarchie. Il ne revient à Phnom Penh qu'en 1970, après la chute du prince Sihanouk et retrouvera même son poste de premier ministre en 1972. Désavoué peu après, il démissionnera et se retira au Sud Viêt Nam où il sera arrêté en 1975 par le nouveau pouvoir communiste avant de mourir en captivité. – CORFIELD Justin et SUMMERS Laura, *Historical Dictionary of Cambodia*, Asian/Oceanian Historical Dictionaries n° 43, The Scarecrow Press Inc, Lanham, Maryland, and Oxford, 2003, pp. 392-394.

⁵⁶ GAILLARD Maurice (Dir.), *Le Droit Constitutionnel cambodgien*, Collection État de droit Presses Universitaires du Cambodge, Funan, Phnom Penh, 2005, 197 pages

pouvoirs du Premier ministre sont de ce fait limités.⁵⁷ Quant au régime du *Kampuchéa Démocratique* de 1975-1979, le gouvernement n'était que l'agent d'exécution de la direction du parti communiste cambodgien, même si la Constitution de ce régime consacre son chapitre VI composé de deux articles à l'organe exécutif, « chargé de l'exécution des lois et des lignes politiques de l'Assemblée, nommé par celle-ci et responsable devant elle ». Enfin, à l'époque de la République populaire du Kampuchea, de 1979 à 1989 puis de l'État du Cambodge, de 1989 à 1993, c'était le Conseil populaire révolutionnaire du Kampuchéa dans un premier temps, puis le Conseil des ministres, structure gouvernementale, qui a dirigé le pays.

41. Depuis 1993, le Cambodge fonctionne sous un régime de monarchie constitutionnelle où « le Roi règne mais ne gouverne pas », avec une démocratie parlementaire mais c'est toujours le même parti qui domine le paysage politique du pays en remportant toutes les batailles électorales (sauf en 1993), aussi bien les scrutins directs qu'indirects, nationaux que locaux. Ce parti dominant contrôle, souvent seul, le pays, le parlement, l'armée, la police, jusqu'à l'administration. Le pouvoir exécutif occupe donc une place prépondérante dans la direction du pays.

42. Toutefois, à l'issue des élections législatives de juillet 2013, le paysage politique a connu une importante modification. Le système parlementaire cambodgien a sensiblement évolué du multipartisme en 1993, avec un PPC⁵⁸ dominant, au dualisme en 2013. En effet, durant la première législature de l'Assemblée nationale de 1993 à 1998, l'opposition parlementaire n'existe pas dans un contexte de réconciliation et de réunification nationales (les quatre partis politiques élus à l'Assemblée nationale travaillent ensemble et sont représentés dans l'exécutif). Mais à partir de la deuxième et de la troisième législature (1998-2008), l'opposition politique fait son apparition avec le Parti Sam Rainsy qui obtient 15 sièges lors du scrutin de 1998 et 24 en 2003 sur les 123 de l'Assemblée nationale. Il ne fait pas partie de la coalition gouvernementale formée par le PPC et le FUNCINPEC. D'une élection à l'autre, le Parti d'opposition réalise toujours un meilleur score, en 2008, il obtient 26 sièges, mais le nombre n'est pas suffisant pour former un groupe parlementaire fixé à 30 députés⁵⁹. Ce système du multipartisme vire au dualisme lors des élections de juillet 2013. Le Parti Sam Rainsy et le Parti des Droits de l'Homme, qui ont fusionné sous le nom du « Parti du Salut

⁵⁷ JENNAR Raoul, « Les Constitutions du Cambodge, ambitions, constituantes et ruptures », communication présentée lors du colloque international sur la khmérologie, Phnom Penh, août 1996, pp. 257-284.

⁵⁸ PPC – le Parti du Peuple Cambodgien -

⁵⁹ Lors de la quatrième législature, l'Assemblée nationale était composée de 5 partis politiques (le Parti du Peuple Cambodgien, 90 sièges, le FUNCINPEC, 2 sièges, le Parti Sam Rainsy, 26 sièges, le Parti des Droits de l'Homme, 3 sièges, et le Parti du Prince Norodom Rannariddh, 2 sièges).

National du Cambodge »⁶⁰, plus connu sous son sigle anglais CNRP (Cambodian National Rescue Party), obtiennent 55 sièges derrière le PPC, 68 sièges. Les observateurs de la vie politique cambodgienne qualifient les résultats de ces dernières élections de tournant dans le processus démocratique au Cambodge où l'opposition aura une véritable place et un rôle au sein du Parlement. Ce qui permettra à certains égards une évolution vers un équilibre du pouvoir entre l'exécutif et le législatif et ne restera pas sans impact sur le travail gouvernemental.

2. L'objet de la thèse et les hypothèses de recherche

43. Cette thèse a pour objet d'étudier l'évolution du travail gouvernemental dans le Royaume du Cambodge de 1993 à 2015. Il s'agit à la fois de mettre en exergue la manière dont le travail gouvernemental est conduit et d'en analyser, par le biais de plusieurs prismes (cambodgien et occidental), les dimensions politique, sociopolitique, culturelle, sociale, psychologique et religieuse propres au Cambodge, les pratiques non-orthodoxes et originales. Nous entendons par pratiques non-orthodoxes tous actes, faits, décisions qui ont été proposés ou entérinés par le Gouvernement et les autres institutions étatiques qui ne sont pas conformes à la Constitution et aux règles juridiques en vigueur, fruits des influences extérieures et qui sont considérées comme inhérentes aux règles et pratiques locales, voire constituent des cas presque uniques au monde.

44. À travers l'étude de l'évolution du travail gouvernemental au Cambodge, il s'agit d'étudier comment le pays construit sa stabilité politique et nous formulons l'hypothèse que le pilier de cette stabilité politique, c'est la stabilité constitutionnelle. Le paradoxe est que la notion de Constitution est une importation étrangère mais que les Cambodgiens se l'approprient à leur manière, comme ils l'ont fait avec les *Dharmasastras* sans adopter le système des castes. Nous tenterons de savoir si les initiatives cambodgiennes (« la solution à la cambodgienne des crises politiques et post-électorales ») qui tiennent compte des contextes intérieur et extérieur dans le jeu politique et dans la gestion des affaires du Cambodge depuis 1993 permettent à un moment donné, dans un contexte donné, d'avancer dans le processus de la consolidation de la stabilité constitutionnelle et politique. D'autre part, nous vérifierons dans quelle mesure la stabilité constitutionnelle et politique se construit même à travers les

⁶⁰ C'est la traduction en français utilisée par le ministère français des affaires étrangères. Mais le Président du parti, SAM Rainsy, dans une interview accordé au journal *Le Figaro*, le 28 février 2014, emploie le nom "Parti du Sauvetage National du Cambodge".

difficultés de mise en œuvre de la Constitution (notamment, les principes chers à l'Occident : la démocratie, l'État de droit, la bonne gouvernance, les droits de l'Homme).

45. Dans le cadre de cette recherche axée sur le droit public, nous tenterons de définir les priorités/enjeux politiques des principaux protagonistes du pays (du côté du personnel politique et des acteurs économiques) afin de cerner dans la mesure du possible les différents facteurs qui accompagnent la stabilité constitutionnelle et politique du Cambodge.

46. Ces facteurs seront ensuite analysés dans le contexte de l'évolution de la situation du Cambodge afin de tenter de démontrer où en est à l'heure actuelle l'édification de la stabilité politique et constitutionnelle du Royaume. Nous en étudierons les principales réalisations/acquis, les obstacles auxquels le pays fait face, et les possibles remèdes pour la consolidation à long terme de cette stabilité constitutionnelle et politique.

47. Les questions centrales qui guident cette recherche sont les suivantes : d'une part, quelles ont été les modalités de mise en œuvre par les gouvernements successifs depuis 1993 des objectifs de paix, de stabilité constitutionnelle et politique qui ont été prévus dans les Accords de Paris puis dans la Constitution et les textes officiels ? Quelles solutions originales, heureuses ou moins heureuses, ont été recherchées quand surgissent des crises ?

B. LES CONTRAINTES METHODOLOGIQUES

48. Nous avons adopté une démarche de recherche qui se situe entre la recherche empirique et théorique⁶¹, tout en privilégiant l'approche qualitative⁶² à l'approche quantitative. Nous avons ainsi fait face à deux sortes de problèmes intrinsèquement liés : les contraintes techniques et les contraintes théoriques.

49. Par ailleurs, nous sommes bien conscient de notre implication dans certains rouages de la vie politique cambodgienne⁶³, qui nous positionne au cœur de la problématique traitée. Nous la considérons comme un atout dans la mesure où elle nous permet d'accéder à des analyses, des documents et des pratiques que seule cette expérience autorise. Cependant, nous nous efforçons de prendre le recul nécessaire afin de trouver la bonne distance, adaptée à la recherche à l'égard de cette problématique.

1. Les contraintes techniques

50. Les contraintes techniques auxquelles nous avons fait face sont entre autres le fait que l'accès aux documents est restreint et les références scientifiques et académiques sur le travail gouvernemental du Cambodge sont très limitées. Cette rareté des documents est due aux caractéristiques de la culture cambodgienne qui alterne tradition écrite et tradition orale⁶⁴.

⁶¹ Nous qualifions notre recherche d'empirique si nous élargissons notre champ de recherche sur le travail gouvernemental du Cambodge depuis l'époque de la monarchie absolue ou de l'époque coloniale jusqu'à présent et de théorique, si nous ne traitons que de l'aspect droit public pur de notre sujet de recherche.

⁶² Elle met l'accent sur les analyses aussi poussées que possible en ne se contentant pas de décrire les données et les informations collectées.

⁶³ Nous avons été recruté par le Cabinet du Premier ministre HUN Sen en 2005 et promu au poste de directeur adjoint du Cabinet et vice-président de l'IRAG (Information Research Analysis Group – un think tank rattaché au Premier ministre) fin 2013.

⁶⁴ La tradition khmère privilégie toujours l'expression orale par rapport à l'écrit, surtout conçu comme un outil de conservation identitaire. Les textes écrits (religieux, moraux, romancés) ne sont "actifs" que par une lecture à voix haute, suivie d'interprétations et de commentaires adéquats par les gardiens de la tradition ou les conteurs professionnels. C'est par ce biais traditionnel que s'engouffre la communication de l'information. En elle-même l'information brute a peu d'impact sur la grande majorité, rurale, de la population cambodgienne; elle n'est "viable" qu'à condition d'être commentée, interprétée par les analystes du village ou de la localité que sont les bonzes, les *Achars* (« maître spirituel », puis d'une façon générale "précepteur" et les anciens de la communauté. - ABDOUL-CARIME Nasir « Mise en perspective de la diplomatie sihanoukienne : une logique doublement péninsulaire et de temps long », *Péninsule*, n° 36, 1998 (1), p. 85. Exemple spectaculaire de culture orale : la tradition musicale khmère. Elle est orale : elle est transmise oralement de maître à élève par l'imitation et la répétition de phrases mélodiques. Ainsi, point de théorie établie, point de solfège ni règles définitives. A partir de ces phrases mélodiques, le musicien apporte un rythme qu'il peut changer à tout instant et

Par la suite, elle est comblée petit à petit à partir de la fin du XIX^e siècle par les écrits des étrangers, notamment des Français. Néanmoins le khmer reste tributaire d'une forte tradition orale, vivante, qui continue et continuera de s'exprimer à travers des joutes improvisées, des chants alternés, du théâtre et une chanson populaire qui tient lieu de véritable fait de société.

51. Pour ce qui est de caractéristiques propres à la langue khmère, Grégory MIKAELIAN⁶⁵ en retrace l'évolution, depuis l'idiome des Cambodgiens, attesté depuis près de deux millénaires jusqu'à présent, depuis les parlers khmers jusqu'au stade de l'écrit entre le 1^{er} et VI^e siècle de l'ère chrétienne jusqu'au vieux khmer⁶⁶, au khmer moderne⁶⁷ en passant par le khmer moyen⁶⁸. Pendant cette évolution, la langue a subi des transformations suite aux crises politiques, aux influences religieuses, notamment, le brahmanisme avec le sanskrit et le bouddhisme Theravada avec le pali. Ces transformations substantielles, accompagnées des ruptures culturelles après le déclin de l'Empire angkorien (après le XIV^e siècle) et des influences étrangères, font que les écrits sur divers supports en vieux khmer et en khmer moyen sont aujourd'hui incompréhensibles pour la presque totalité des Cambodgiens. Seule une petite communauté universitaire et des chercheurs majoritairement étrangers, en l'occurrence Français, s'attachent patiemment à décrypter ces documents. D'ailleurs, une succession d'influences étrangères, diversifiées à mesure que le Cambodge s'est ouvert au monde et à sa modernité, et les troubles politiques sans précédent survenus ces trente dernières années, posent un problème majeur résidant dans l'expression vernaculaire de la modernité pour les locuteurs du khmer afin d'accéder aux universaux du savoir écrit en vue de s'approprier une modernité qu'ils n'ont eu de cesse de rattraper.

52. Concernant les sources écrites, Claude JACQUES indique qu'à partir de la fin du XIX^e siècle, quand les Français ont commencé à reconstituer l'histoire du pays khmer (qui était totalement inconnue jusque-là, du moins de l'Occident), ils se sont heurtés à la rareté des documents. Les quelques sources disponibles étaient les *Chroniques royales* qui leur

des ornements qu'il varie à loisir. Les musiciens traditionnels n'utilisent pas la notation musicale et n'ont pas une connaissance exacte de la hauteur du son par rapport au diapason qu'ils ignorent : leurs instruments sont accordés au jugé, à l'oreille. Les instruments à vent sont accordés pendant leur fabrication. De ce fait, c'est à partir d'eux que sont réglés les instruments de l'orchestre. Cependant, c'est justement cette imprécision de l'accord et les intervalles non exactement mesurés entre les notes de la gamme qui constituent un caractère fondamental de la musique khmère - YNIESTA Luc, ROUER Jérôme, in <http://vorasith.online.fr/cambodge/mus/mus0.htm>, consulté le 10 juin 2013

⁶⁵ MIKAELIAN Grégory, *la langue et la littérature khmère*, Clio, 2002 – in http://www.clio.fr/BIBLIOTHEQUE/la_langue_et_la_litterature_khmeres.asp, consulté le 12 septembre 2013.

⁶⁶ En l'espèce d'alphabets dérivés des écritures indiennes sur les stèles épigraphiques.

⁶⁷ A partir du XIX^e siècle.

⁶⁸ Entre le XIV^e et le XIX^e siècle, gravé manuellement sur feuilles de latanier dont la durée de vie, qui, étant donné le contexte climatique, n'excède pas quelques générations.

paraissaient insuffisantes pour ce qui concerne la période ancienne. La plupart des documents écrits anciens, autres que ceux qui ont été gravés sur la pierre, ont irrémédiablement disparu au cours des siècles, en particulier les « annales » familiales dont l'existence dans les grandes lignées – royales entre autres – est néanmoins attestée avec une quasi-certitude par les inscriptions. D'autres éléments d'informations ont pu être puisés dans les annales dynastiques chinoises, intéressantes surtout concernant les débuts de l'histoire khmère, et aussi dans l'épigraphie des voisins chams. Mais il a conclu qu'au total, la moisson était plutôt maigre et qu'une bonne place devait être laissée à l'hypothèse⁶⁹.

53. Grégory MIKAELIAN souligne en outre qu'un problème fondamental rencontré dans l'écriture de l'histoire du Cambodge moyen⁷⁰ qui s'est perpétué dans l'histoire contemporaine du Cambodge est celui des sources.

*D'un point de vue qualitatif, il n'existe pas de source sur les objets de cristallisation traditionnels de l'écriture de l'histoire que sont les hommes, la ville ou la politique. On ne dispose en effet que de sources émanant de ou se rapportant à la royauté, c'est-à-dire un espace social à l'intersection des trois thèmes évoqués. Ce sont donc des sources complexes à étudier, qui nécessitent des lectures à plusieurs degrés, parce qu'elles sont le produit d'une idéologie royale encore obscure à nos yeux ».*⁷¹

54. L'absence ou la rareté des sources et les difficultés liées à leur interprétation proviennent aussi de ce que Gregory MIKAELIAN appelle la précarité temporelle du contrat idéologique bouddhiste. Selon lui, cette précarité temporelle expliquerait :

« Les modalités d'expression de l'Urbain et du Politique durant la période moyenne. L'exercice du pouvoir et sa mémoire seraient perpétués via une négation de la durée inscrite dans l'espace, puisque la durée des événements urbains (villes), politiques (stabilité dynastique) et mémoriels (archivage) serait passée par leur circulation 'galactique'. Les villes ne pouvaient durer qu'en étant déplacées (capitales itinérantes⁷²), les projets politiques qu'en alternant la

⁶⁹ JACQUES Claude, "Nouvelles orientations pour l'étude de l'histoire du pays khmer", in *ASEMI Vol. XIII, 1.4, Cambodge I*, 1982, pp. 39 – 57.

⁷⁰ Environ 400 ans du milieu du XVe siècle au milieu du XIXe siècle.

⁷¹ MIKAELIAN, Grégory, « L'écriture de l'histoire du Cambodge moyen », [in] *Bulletin de l'AEFEK n° 8*, septembre 2005, tiré de <http://aefek.free.fr/pageLibre00010604.html>, le 6 juin 2014.

⁷² « *Le roy de Camboia est tributaire de celui de Siam et a coutume de changer de lieu de de Sa Cour lorsqu'il prend possession du Royaume, par une vaine superstition de ne pas résider où son prédécesseur est mort ; ce qui luy est facile de faire, puisque sa Capitale qui est pire que toutes les autres Villes, n'est composée que de*

participation des segments spatiaux du royaume (factionnalisme et stasis à base territoriale) et la mémoire des hommes se transmettre qu'à travers des mémoires d'espaces segmentés (toponymie, mythes de fondation locaux) ou inversement de projets régaliens de gestion globale des espaces (Codes juridiques, mythes de fondation du royaume, miroirs de princes etc. »⁷³

55. En bref, au cours de ces cinq siècles, le Cambodge a traversé les périodes de cataclysme qui ont provoqué d'énormes désastres dans tous les domaines, notamment la chute de la capitale Longvèk, que les Siamois ont pillée et dont ils ont emporté trésors et archives. Pire encore, entre 1970 et 1979, un grand nombre de documents publics et d'archives ont disparu. Les trésors des bibliothèques publiques et privées ont été dispersés ou brûlés. À cet anéantissement des biens, s'ajoute celui des élites intellectuelles. La mémoire culturelle d'un peuple a disparu.

56. Néanmoins, à partir de la fin du XIX^e siècle, le Cambodge a fait l'objet d'études, dans de nombreux domaines, essentiellement par des étrangers⁷⁴, et donc rédigés en langues étrangères. Dans le domaine que nous étudions, durant les quatre-vingt-dix ans de protectorat français (1863-1953), les chercheurs sur l'histoire du Cambodge ont souligné le rôle important des archives d'Aix-en-Provence, du ministère des Affaires étrangères, de l'École française d'Extrême-Orient et des missions catholiques. Les écrits disponibles sur le Cambodge qui sont l'œuvre de chercheurs étrangers, sont pour nous le prisme des points de vue extérieurs du Cambodge. Ainsi le positionnement de ces auteurs sur les domaines de l'histoire, la politique, l'économie et les aspects socio-culturels du Cambodge peut faire l'objet de débats.

57. Dans une lecture politique de l'histoire du Cambodge à travers une bibliographie⁷⁵ limitée à la période postérieure à l'indépendance, Nasir ABDUL CARIME⁷⁶

cabanes mal bâties, couvertes de nattes ou tout au plus de planches », le voyageur italien Jean-François GEMELLI-CARERI, dans les années 1693-1699, cité par BREBION Antoine, *Bibliographie des voyages dans l'Indochine française du IX^e au XIX^e siècle*, Saigon, Imprimerie F.-H. Schneider, 1910, p. 116.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Voir KHIN Sok, " La documentation de l'histoire du Cambodge pour la période d'après 1954", in *Actes du 2e Colloque sur la Khmérologie* du 26 à 30 août 1996, Presse de l'Université royale de Phnom-Penh, 1998, pp. 285-288.

⁷⁵ *Bibliography of Asian Studies (1941-1989)*, published by the Association for Asian Studies, Inc. Ann Arbor, University of Michigan / ouvrages et travaux universitaires, articles classés par thèmes : Anthropology & Sociology, communication & media, literature, politics & government ... - ABDOL-CARIME Nasir, *op. cit.* p. 289.

⁷⁶ ABDOL-CARIME Nasir, "Pour une remise en perspective de l'histoire contemporaine du Cambodge", in *Actes du Colloque International sur la Khmérologie du 26-30 août 1996*, Vol. I, Université royale de Phnom-Penh, 1998, pp. 289 à 294.

démontre combien ces travaux de politologie, malgré leur quantité, ne permettent pas paradoxalement de saisir la complexité des enjeux du pouvoir au Cambodge. Selon lui, l'une des illustrations en est que peu de spécialistes en politologie – et l'exemple est ici caricaturalement démonstratif – pensaient probable le retour de la monarchie en 1993.⁷⁷ Cette dernière était considérée comme une institution passéiste, à ranger comme une relique de l'histoire khmère alors que les Khmers de toutes les tendances, à l'exception des Khmers Rouges, ont accepté le rétablissement du Trône. « Il va de soi que limiter les explications de la restauration à des manœuvres politiques, n'est pas satisfaisant ». D'après Nasir ABDUL CARIME, généralement, les analyses en science politique conçoivent le dynamisme politique khmer d'abord à partir de modèles extérieurs en sous-estimant, voire en ignorant les facteurs locaux. Il a proposé une relecture de l'histoire politique du Cambodge en prenant en compte la trame socio-historique khmère, les réseaux d'hommes comme nouveaux champs d'affrontement (à la place du lieu d'affrontement que sont les programmes politiques dans les structures du jeu politique moderne) et enfin la dynamique politique dans un champ historique long. Cependant, « ce système de fidélité élaboré par l'énergique dirigeant khmer doit être perçu comme un concept nouveau du jeu politique khmer, car il entend renforcer un pouvoir central fort. En effet, traditionnellement l'espace politique du royaume s'apparentait plus à une galaxie de pouvoirs périphériques vassaux d'un pôle royal. Cet assemblage de réseaux d'hommes, donc de réseaux de pouvoir s'appuyait par ailleurs sur une géopolitique régionale complexe. »⁷⁸

58. Selon Alain FOREST, durant les années 1990-2005, le Cambodge n'a jamais été autant observé, examiné, scruté par les experts, les membres d'ONG, des spécialistes de toutes disciplines. « Le Cambodge est traité comme un amoncellement de cas à résoudre, d'anormalités à évaluer et à ramener à une « norme », ceci au risque d'une part d'occulter le poids d'une longue histoire passée et de s'en tenir aux stéréotypes, d'autre part de simplifier et de ne comprendre la société qu'à travers l'accumulation et le traitement des chiffres. »⁷⁹ L'historien remarque également que l'essentiel des publications sur le Cambodge se rapporte à deux seules périodes : Angkor et le régime génocidaire de Pol Pot. Ces deux périodes constituent, en effet, des phénomènes particuliers. Ainsi, nous nous intéresserons à ce qu'elles

⁷⁷ Dans la seconde édition de son ouvrage, *A History of Cambodia*, Chiang Mai, Silkworm Books, 1994, 287 pages, David Chandler n'évoque nullement l'hypothèse du retour de la monarchie dans le premier paragraphe (rédigé en août 1991) consacré à l'avenir politique du pays – "Prospects for Cambodia (1991)", pp. 239-240 - ABDUL-CARIME Nasir, *op. cit.* p. 289.

⁷⁸ JACQUES Claude, « Nouvelles orientations pour l'étude de l'histoire du pays khmer », in *ASEMI*, XIII, 1982, pp 39-52

⁷⁹ FOREST Alain (dir), *Le Cambodge contemporain*, Les Indes savantes, Paris, 2008, p. 9.

laissent comme traces sur le travail gouvernemental actuel. De plus, la période de la guerre froide aura eu des influences sur le sujet étudié.

59. Enfin, malgré l'intensité de la recherche que nous avons entreprise au cours de ces dernières années, les références scientifiques et académiques sur le travail gouvernemental au Cambodge se révèlent peu nombreuses. Cela nous conduit à enrichir nos outils de recherche par des entretiens semi-directifs et des récits de vie avec des acteurs de premier plan de la vie politique cambodgienne, des analystes cambodgiens et des spécialistes étrangers sur le Cambodge⁸⁰. Tous apportent une approche comparative sur le sujet étudié.

2. Les contraintes théoriques

60. Les contraintes théoriques que nous avons rencontrées dans le cadre de notre recherche sont nombreuses. Nous en relevons trois fondamentales. Il s'agit d'une part du fait que le travail gouvernemental constitue une discipline particulière comme l'explique Jacques FOURNIER :

« Eu égard au rôle joué par l'État dans les sociétés contemporaines, bien que le travail gouvernemental constitue à l'évidence un sujet d'importance, il a été jusqu'à présent peu étudié⁸¹. Cette lacune tient au fait que ce sujet se situe à cheval entre plusieurs disciplines : la science politique, la science administrative et le droit public (notamment le droit constitutionnel ainsi que le droit administratif). D'où les difficultés de développements théoriques sur ce sujet. »⁸²

61. L'intitulé « travail gouvernemental » peut, d'autre part, intriguer tant la notion est composite et nouvelle. Elle jumelle en effet une référence à la vie politique (« gouvernemental ») et à l'action administrative (« travail »). Ainsi, il y aurait place pour des tâches spécifiques qui s'inscriraient entre celles du gouvernement, menées au sein du Conseil des ministres, et la gestion courante des administrations. D'un autre côté, sur la problématique du travail gouvernemental, il y a possibilité de traiter de nombreux aspects qui pourraient être la préparation, la prise de décisions, le suivi et le contrôle de l'application des décisions

⁸⁰ Voir l'Annexe sur la liste des personnalités interviewées. xxx

⁸¹ À l'OCDE, à la Direction de la Gouvernance publique et de Développement territorial, le Comité de la Gouvernance publique a mené depuis la fin des années 1990, des études comparatives et organisé des réunions des hauts responsables des centres de gouvernement sur la question. Mais, à nos yeux, le résultat final est limité.

⁸² FOURNIER Jacques, *op. cit.* p. 13.

gouvernementales⁸³.

62. La contrainte théorique concerne enfin des caractéristiques propres au Cambodge qui a connu, au cours de son histoire, des influences étrangères dans de nombreux domaines, notamment ceux du droit et de la culture politique. Dans la pratique, il est question de la dichotomie entre le droit et la politique notamment l'exercice des pouvoirs et du droit tels qu'ils sont stipulés dans la Constitution : la primauté de la politique sur le droit ou vice-versa. Par ailleurs se pose aussi la question du processus de transition entre la tradition et la modernité dans la vie politique cambodgienne qui mérite une analyse afin de mieux l'appréhender.

63. Selon des historiens du droit, le droit khmer d'aujourd'hui est l'héritage des influences et des mélanges de concepts juridiques, idéologiques multiples. Son développement a été classifié par des chercheurs en deux étapes, l'ancien droit khmer et le droit khmer moderne⁸⁴. L'ancien droit khmer se réfère principalement au droit coutumier non-écrit, en vigueur des origines jusqu'au XIIème siècle de l'ère chrétienne (époque angkoriennne)⁸⁵ alors que le droit khmer moderne est marqué par l'introduction de l'écrit dans le domaine juridique, notamment la codification écrite des règles, depuis 1136 jusqu'à nos jours.⁸⁶ Le modèle de droit romano-germanique, celui du droit écrit, a été importé au Cambodge durant les années du protectorat français, de 1863 à 1953, bien que l'histoire du droit khmer ne date pas et ne se limite pas à l'époque du protectorat français.

64. De ce fait, la Constitution dont l'initiative vient des autorités françaises a été introduite au Cambodge après 1945. Il s'agit de la première Constitution cambodgienne de 1947. Claude-Gilles GOUR souligne les trois traits essentiels permettant de caractériser la Constitution du Cambodge de 1947, à savoir d'une part, c'est une Constitution copiée sur la Constitution française de 1946, d'autre part, la Constitution d'une classe montante : la bourgeoisie libérale organisée au sein du parti démocrate, qui est une force concurrente de la Monarchie et, enfin, une Constitution équivoque, en particulier, quant à la détermination des pouvoirs du Roi⁸⁷.

⁸³ Ecole nationale d'Administration, *Le Travail gouvernemental*, Tome I & II, La Documentation française, Paris, 1996, pp. 11-13.

⁸⁴ BALIVET Béatrice (sous la coordination de), *Introduction au droit cambodgien*, Phnom-Penh, Presses Universitaires du Cambodge, Funan 2005, p. 2.

⁸⁵ BALIVET Béatrice, *op. cit.* pp. 1-7.

⁸⁶ BALIVET Béatrice, *op. cit.* pp. 8-14.

⁸⁷ GOUR Claude-Gilles, *Institutions Constitutionnelles et Politiques du Cambodge*, Dalloz, Paris 1965, page 51.

65. Cette transplantation des institutions démocratiques de type occidental au Cambodge se fait dans le contexte de l'absence de maturité politique de la masse populaire. Se pose aussi la question de l'assimilation des mécanismes constitutionnels par les Cambodgiens pour les mettre en œuvre. Si l'on retient l'année 1947 comme référence, même en France, un an après l'adoption de la Constitution de 1946, il est peu probable que tous les Français qui sont chargés d'appliquer leur loi suprême aient assimilé l'ensemble des dispositifs constitutionnels prévus par le texte.

66. Curieusement, un scénario similaire s'est produit avec la Constitution du Cambodge de 1993. Elle a été conçue dans un laps de temps assez court⁸⁸ par un comité composé de vingt-six membres issus des différents partis politiques (émanant des anciennes factions en conflits, représentant les courants politiques royaliste, républicain et socialiste) représentés à l'Assemblée constituante. Cette élaboration se fit dans le contexte de la réconciliation nationale et sous la surveillance de l'APRONUC. La future « loi suprême » du Cambodge se devait de refléter l'esprit des Accords de Paris signés par toutes les factions cambodgiennes et la Communauté internationale⁸⁹ et de prendre en compte les déclarations du prince NORODOM Sihanouk, président du Conseil National Suprême⁹⁰. Dans ces circonstances, pour les auteurs du projet de la Constitution, il était donc important que la Constitution adoptée ne soit pas trop rigide, laissant les institutions étatiques et le pays évoluer⁹¹. L'examen des articles du projet de Constitution par les députés de l'Assemblée constituante a porté essentiellement sur les principes généraux de la loi suprême, peu de débats ayant réellement eu lieu et l'adoption se faisant par consensus. Cette Constitution a permis la mise en place d'institutions nouvelles. La monarchie constitutionnelle a ainsi été

⁸⁸ Un peu plus de trois mois. La résolution adoptée par l'Assemblée constituante le 14 juin lors de sa première réunion marque le début de l'élaboration du projet de la Constitution. La Constitution a été débattue à partir du 15 septembre, adoptée le 21 septembre et promulguée le 24 septembre 1993.

⁸⁹ Le Conseil National Suprême au nom de toutes les factions cambodgiennes et les 18 Etats (les cinq membres du Conseil de Sécurité de l'ONU : la France, le Royaume-Uni, les Etats-Unis, la Chine et l'URSS ; 8 Etats d'Asie du Sud-Est : le Laos, la Malaisie, les Philippines, Singapour, la Thaïlande, le Viêtnam, l'Indonésie, Brunei ; le mouvement des pays non-alignés représentés par la Yougoslavie et d'autres pays : l'Australie, le Canada, l'Inde et le Japon). – BARBIER Sandrine, *op. cit.* p. 32.

⁹⁰ Note du Prince Norodom Sihanouk du 18 juin 1993. - JENNAR Raoul, *Chroniques cambodgiennes, 1990-1994 : rapports au Forum International des ONG au Cambodge*, L'Harmattan, Col. Recherches Asiatiques, Paris, 1995, p.473.

⁹¹ CHHUOR Leang Huot était juge au tribunal chargé de juger Pol Pot en 1979. Il fut fonctionnaire puis directeur du département des affaires juridiques au ministère de la justice entre 1979 et 1989 avant de devenir Vice-Président de la Cour Suprême de l'Etat du Cambodge. En mai 1993, il fut élu député PPC de Kompong Cham et faisait partie des 21 membres de l'Assemblée constituante, qui furent chargés de rédiger le projet de la Constitution de 1993. Il fut président de la Commission parlementaire de législation en octobre 1993 jusqu'en 2006, date à laquelle il devint membre du Conseil constitutionnel. Il est à la retraite en 2015 après y avoir exercé la totalité de son mandat de neuf ans. *Entretien du 20 août 2012.*

rétablie, après son renversement en mars 1970. Les hommes politiques cambodgiens chargés de mettre en œuvre cette Constitution viennent de tendances politiques et idéologiques différentes, royalistes, républicains, anciens socialistes-communistes qui adhèrent au principe de l'économie de marché. Ils ont ainsi leur propre perception de cette loi suprême et leur manière de l'appliquer en leur faveur. Les divergences dans les stratégies politiques ne manquent pas. Ce qui rend difficile une théorisation qui permette de caractériser le travail gouvernemental au Cambodge.

67. Étant donné que notre sujet de recherche sur le travail gouvernemental commence à partir de 1993, il nous semble primordial de présenter un aperçu de l'évolution du Cambodge entre 1979 et 1993. Tout ce qui s'est construit durant cette période se révèle fondamental pour comprendre le fonctionnement du travail gouvernemental depuis 1993 jusqu'en 2015. En effet, la Constitution de 1993 dans son article 158 *nouveau* (ancien article 139) consacre le principe de la continuité de l'État : « *Les lois et les actes normatifs au Cambodge garantissant les biens de l'État, les droits, les libertés et les propriétés légales 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.* »⁹²

⁹² Voir l'annexe 4

C. ENTRE 1979 ET 1993 : LES BASES DE LA STABILITE POLITIQUE

68. L'année 1979 marque le point de départ des efforts déployés par les Cambodgiens et des pays amis dans le rétablissement de la stabilité constitutionnelle et politique. Après le régime dévastateur du Kampuchéa démocratique de Pol Pot (17 avril 1975 – 7 janvier 1979), le pays se trouvait dans une situation inédite (unique dans l'histoire politique mondiale) qui menaçait son existence même. D'une part, il relevait d'une domination étrangère et subissait les effets collatéraux d'une « guerre par procuration »⁹³ entre les deux blocs antagonistes de la guerre froide. Ces effets se résument à une condamnation internationale qui prive le nouveau régime en place d'une reconnaissance internationale ainsi que de l'aide au développement ; et un état de guerre après que la coalition sino-occidentale a apporté un soutien conséquent aux mouvements nationalistes cambodgiens résistant à l'occupation vietnamienne et à ce nouveau régime provietnamien. D'autre part, tout le pays était à reconstruire à partir des « cendres » laissées dans tous les domaines, notamment l'appareil étatique, alors que la majorité des intellectuels avait disparu. Les bases juridiques et les bases du fonctionnement des institutions qui ont été établies à partir de 1979 restent les mêmes à l'heure actuelle, y compris sous la Constitution de 1993.

69. Dès 1979, les dirigeants cambodgiens toutes tendances confondues ont su naviguer et manœuvrer dans les méandres de cette situation inédite. Ils ont sorti le pays de toute menace en favorisant le retour de la paix, en travaillant à sa réintégration sur la scène régionale et dans le concert des nations, en le reconstruisant, en cherchant une stabilité politique durable sans jamais se départir de leurs visions propres, basées sur le pragmatisme et les caractéristiques propres à l'histoire de leur pays et à leur culture. En effet, la majorité de la classe dirigeante politique que l'on retrouve de nos jours est au pouvoir depuis 1979⁹⁴. Elle est issue à la fois du parti au pouvoir et de certaines forces politiques du Gouvernement de la Coalition du Kampuchéa Démocratique (GCKD) en exil dans les années 1980 et au début des

⁹³ "War by proxy" (guerre par procuration), la formule du conseiller du Président Jimmy Carter pour la sécurité nationale, le très antisoviétique Zbigniew BREZEZINSKY, a eu un succès. Cette guerre par procuration commence avant la chute de Pol Pot. Elle est voulue par l'axe Pékin-Washington formé en mai 1978 quand Washington repousse le 11 octobre la normalisation avec le Viêtnam et que Hanoi se tourne vers Moscou, signant un traité d'amitié et de coopération, le 3 novembre. Le conflit bilatéral khméro-vietnamien peut être alors utilisé par les superpuissances. - CHANDA Nayan, *Les frères ennemis. La péninsule Indochinoise après Saigon*, Paris, Editions du CNRS, 1987, 368 pages.

⁹⁴ GOTTESMAN Evan, *Cambodia after the Khmer Rouge. Inside the Politics of Nation Building*, Silksworn Books, Chiang Mai, 2004, 428 pages

années 1990.

70. De 1979 à 1991, la promotion de la stabilité au Cambodge repose sur deux facteurs importants qui sont l'amélioration de la situation à l'intérieur du pays (de 1979 à 1985) et l'évolution de contexte géopolitique mondial (1985-1991). Nous adhérons à l'observation d'Alain FOREST selon laquelle deux « vertus de la stabilité » sont à mettre au crédit du peuple, des dirigeants cambodgiens de la nouvelle République populaire du Kampuchea et des Vietnamiens, à savoir la libération du Cambodge de l'emprise des Polpotistes et leur opposition résolue à tout retour de ces derniers, en faisant, une condition sine qua non d'un véritable retour de la paix. Selon l'historien, des conditions complémentaires essentielles furent aussi remplies, notamment la reconstruction d'une structure étatique suffisamment solide, la restauration d'une cohésion sociale et une relative stabilisation de l'ensemble du pays. Même en situation d'occupation par le Viet Nam pour les uns, d'assistance vietnamienne pour les autres, et de climat politique pesant avec la poursuite des hostilités entre les forces gouvernementales et les forces de résistances nationalistes, les réalisations de la période 1979-1991⁹⁵ sont loin d'être négligeables, surtout dans les conditions d'un sévère blocus économique de la part de la communauté internationale, hors bloc de l'Est et hors quelques ONG.

71. La stabilité a été renforcée par les Accords de Paris du 23 octobre 1991, dont les objectifs consistaient à ramener la paix et la démocratie au Cambodge. Ces Accords ont été mis en œuvre sous la tutelle des Nations Unies qui déploient pour l'une des premières fois, depuis sa création en 1945, d'importants moyens financiers et humains dans le cadre d'une opération de maintien de la paix. Mais tous les objectifs fixés n'ont pas été réalisés.

72. Nous présentons dans le premier temps comment le peuple cambodgien et les dirigeants du régime de la République Populaire du Kampuchea (RPK) contribuent à rétablir la stabilité (1) alors que le pays est dans une situation extrêmement critique. Nous mettrons l'accent dans un second temps sur la mise en œuvre des Accords de Paris de 1991 jusqu'en 1993, considérée comme un tournant pour le retour de la paix et la stabilité (2).

⁹⁵ Ben KIERNAN et Chanthou BOUA appelaient "Les années de réhabilitation nationale". Les années de reconstruction du Cambodge menée par un peuple dont la jeunesse, le courage, l'intelligence, ont su surmonter les destructions effarantes de la période 1970-1979. - SCALABRINO Camille, *Les affaires cambodgiennes, 1979-189*, Asie-Débat – 5, L'Harmattan, Paris, 1989, p. 6

1. La République Populaire du Kampuchea et le rétablissement de la stabilité politique

73. Dans l'histoire du Cambodge moderne notamment à partir de la fin des années 1960, la question de la stabilité ne peut pas être dissociée du contexte de la lutte d'influence des grandes puissances mondiales. Ainsi en 1979, le conflit entre le Cambodge et le Vietnam qui se conclut par la chute du régime des Khmers rouges a pour résultat une opposition réelle entre ces deux pays sur le respect de leur souveraineté et la reconnaissance de leur frontière commune, mais également une instrumentalisation de cette opposition par le tandem sino-américain d'un côté et l'Union soviétique de l'autre⁹⁶.

74. Après avoir renversé le Gouvernement proaméricain de LON Nol, le 17 avril 1975, les Khmers rouges ont instauré un régime autoritaire qui suivait l'idéologie forgée par SALOTH Sar (alias Pol Pot) et son groupe, qui avait pour principe de restaurer la grandeur historique d'une race khmère pure⁹⁷. Par ailleurs, cette idéologie, qui s'est nourrie des prétendus droits historiques sur les « terres perdues », a engendré une hostilité très profonde du Kampuchéa Démocratique envers les Vietnamiens⁹⁸. Les dirigeants khmers rouges ont à cet égard bénéficié d'un soutien constant de la Chine pour qui le Vietnam incarnait la menace prosoviétique le long de sa propre frontière méridionale.

⁹⁶ La guerre qui s'en suit est qualifiée par Nicolas REGAUD, "la 3^{ème} guerre indochinoise" qui était en fait une guerre par procuration où les Américains, les Chinois et leurs alliés pour la circonstance (les pays d'Asie du Sud-Est) d'un part et Soviétiques, pays de l'Europe de l'est et Vietnamiens d'autre part ont instrumentalisé le peuple cambodgien à des fins qui lui étaient étrangères. - JENNAR Raoul, *30 ans depuis Pol Pot, le Cambodge de 1979 à 2009*, L'Harmattan, Col. Points sur l'Asie, Paris, 2010, p. 38

⁹⁷ KIERNAN Ben, *The Pol Pot regime: race, power and genocide in Cambodia under the Khmer Rouge, 1975-1979*, Yale University, 1996. Traduit de l'anglais par Marie-France de PALOMERA pour l'édition française, KIERNAN Ben, *Le génocide au Cambodge, 1975-1979, Race, idéologie et pouvoir*, Gallimard, 1998, 730 pages : « idéologie qui a été appliqué dès les années soixante pour conquérir tout d'abord l'appareil du Parti communiste khmer créé en 1951, puis la prise de contrôle systématique de toutes les zones du maquis par l'élimination, individuelle ou massive, de la vieille garde communiste et, plus largement, de ceux que l'on juge avoir un cœur vietnamien dans un corps khmer. Elle dicte le processus mis en place dès 1970, l'éradication planifiée des minorités nationales non khmères : les Chams musulmans, les Vietnamiens, les Chinois, les Laotiens et les Thaïlandais. »

⁹⁸ « Il en va de même des suspicions de Pol Pot à l'égard du parti communiste vietnamien, dont les dirigeants ont fait preuve de condescendance envers leurs homologues cambodgiens pendant de nombreuses années et n'ont pas laissé la lutte armée cambodgienne s'épanouir qu'à l'ombre de celle du Viêtnam. [...] Les suspicions de Pol Pot redoublent en juillet 1977 lorsque le Viêtnam signe un traité de coopération avec le Laos, un geste interprété comme faisant partie du plan vietnamien pour encercler le Cambodge et reconstituer, tout en contrôlant, ce qui fut naguère l'Indochine française. » - CHANDLER David, P., *A History of Cambodia*, Boulder (Colorado), Westview Press, (4^{ème} Edition), 2007, 365 pages. Traduit de l'anglais par Christiane Lalonde, CHANDLER David, *Une histoire du Cambodge*, Les Indes savantes, Paris, 2011, 240 pages

75. La montée des hostilités du Kampuchéa Démocratique et les raids meurtriers⁹⁹ contre le voisin de l'Est furent accompagnée d'une série de purges sans précédent à l'intérieur même des rangs khmers rouges, notamment parmi les officiers et les cadres du Parti communiste khmer (PCK) de la zone Est¹⁰⁰, près de la frontière vietnamienne, et à tous les niveaux. Dans la confusion qui s'ensuit, de nombreux soldats, notamment ceux de la zone Est¹⁰¹ qui échappèrent à l'élimination, cherchèrent refuge au Vietnam. Ils se constituèrent en embryons d'une résistance aux Polpotistes.

76. Du point de vue du Viet Nam, en plus des exactions frontalières, l'alliance entre Phnom Penh et Pékin, renforcée pendant la visite de Pol Pot en Chine vers le milieu de 1977, constitue une provocation à laquelle il faut répliquer¹⁰². D'après Marie Alexandrine MARTIN, les Vietnamiens ont osé faire ce que le principe de non-ingérence interdisait à l'Occident d'entreprendre.¹⁰³ Pour légitimer son action au Cambodge, le gouvernement vietnamien a poussé à la création, le 2 décembre 1978, près de Snoul (une zone près de la frontière vietnamienne qui échappait au contrôle des autorités du Kampuchéa Démocratique), du Front Uni National du Salut du Kampuchéa (FUNSK)¹⁰⁴ dont l'objectif était de renverser le régime du Kampuchéa Démocratique. Le 25 décembre 1978, l'armée vietnamienne répondait, officiellement, à l'appel du FUNSK, lançait l'assaut contre les troupes de Pol Pot et mettait fin au régime de terreur des Khmers rouges, le 7 janvier 1979 avec la libération de Phnom Penh et, des semaines plus tard, la quasi-totalité du territoire du Cambodge à l'exception de la zone près de la frontière khméro-thaïlandaise et de la chaîne des Cardamomes.

⁹⁹ L'armée du Kampuchéa démocratique a lancée des raids meurtriers à partir de 1977 contre le Viêt Nam suivant le mot d'ordre de leurs commandement selon lequel ces opérations visaient à regagner les "provinces perdues"⁹⁹ aussi loin que se trouvent des inscriptions en khmer et que pousse le "*thnôt*"⁹⁹ (palmier à sucre).

¹⁰⁰ Ces hommes et ces femmes sont considérés comme ayant "un cœur vietnamien dans un corps cambodgien" - CHANDLER David, P., *A History of Cambodia*, Boulder (Colorado), Westview Press, (4^{ème} Edition), 2007, 365 pages. Traduit de l'anglais par Christiane Lalonde, CHANDLER David, *Une histoire du Cambodge*, Les Indes savantes, Paris, 2011, 240 pages

¹⁰¹ L'un entre eux, HENG Samrin, deviendra par la suite chef de l'Etat de la République Populaire du Kampuchéa, et une figure vénérée.

¹⁰² Sur le plan diplomatique, le Viêt Nam signe un traité d'amitié de vingt-cinq ans avec l'Union soviétique afin de contrebalancer la menace chinoise. Militairement, près d'une centaine de milliers de soldats vietnamiens sont massés à la frontière cambodgienne en avril 1978.

¹⁰³ MARTIN Marie Alexandrine, « Le Gouvernement de coalition du Kampuchéa Démocratique : histoire, bilan et perspective » in *ASEMI Vol. XIII, 1.4, Cambodge I*, 1982, pp. 443 – 478

¹⁰⁴ Ce front est composé d'environ 200 cadres de la Zone Est (sous les Khmers Rouges, le Cambodge était divisé en zones), des Khmers partis au Viêt Nam en 1954 et de plusieurs milliers de soldats. Tous ont fui vers le Viêt Nam, à partir de juin 1977. D'abord repoussés, ils ont ensuite été accueillis et ont reçu une formation politique et une préparation militaire. L'un des exilés, un jeune commandant adjoint de régiment du nom de HUN Sen qui avait fui le pays en 1977, deviendra en 1985 le Premier ministre de la République Populaire du Kampuchéa.

77. Le renversement du régime qui a provoqué environ deux millions de morts soulage la population cambodgienne qui accueille durant les premiers mois les soldats vietnamiens « *Bodoi* » en libérateurs. Mais très vite la communauté internationale condamne¹⁰⁵ ce qu'elle qualifie d'invasion et d'occupation vietnamienne du Cambodge. Seule l'Union soviétique et ses alliés ou satellites apportent leur soutien. Par conséquent, de 1979 jusqu'en 1991, un embargo économique international a été imposé au Cambodge¹⁰⁶. Raoul JENNAR a dénoncé une « diplomatie internationale obscène »¹⁰⁷ en soulignant que les considérations géopolitiques l'ont emporté sur le droit du peuple cambodgien à ne plus vivre dans la terreur et l'esclavage ainsi que le droit du Vietnam à sa sécurité.¹⁰⁸ C'est dans ce contexte que vont se réorganiser ou naître des mouvements de résistances (au Cambodge et dans la diaspora) à l'occupant vietnamien.

a. Les difficiles défis de la RPK pour l'instauration de la stabilité

78. Les constats dressés par les observateurs nationaux et internationaux sur la situation du Cambodge sont unanimes : le pays est exsangue.

« Les dirigeants de la République populaire du Kampuchea (RPK) sont en effet confrontés au vide et au chaos. Le vide, étant donné qu'il n'y a plus d'appareil

¹⁰⁵ La veille de la libération de Phnom Penh, à la demande de la Chine, les Polpotistes prirent soin, d'emmener avec eux le prince Sihanouk qui avait été en résidence surveillée depuis septembre 1975. Quelques jours plus tard, le prince Sihanouk a demandé, comme « porte-parole » du *Kampuchéa Démocratique au Conseil de Sécurité de l'ONU de condamner l'invasion vietnamienne, de reconnaître les dirigeants du Kampuchéa Démocratique comme le seul gouvernement légal du Cambodge, etc. Par la suite, la Chine a annoncé un conséquent soutien financier aux Polpotistes pour qu'ils combattent contre le régime installé par le Viêt Nam en vue de revenir au pouvoir, etc. car Pour la Chine, l'invasion du Cambodge en janvier 1979 par les Vietnamiens qui risquent de réduire à néant les forces khmères rouges est inacceptable. D'où la "punition chinoise" de courte durée lancée le 17 février contre le Viêt Nam, qui semble avoir eu pour but essentiel de diminuer la pression des *Bodoi* sur les soldats khmers rouges (*yothea*) : le Viêt Nam, obligé de se battre contre la Chine, a dû mobiliser une partie de ses troupes à cet effet ; les forces khmères rouges ont eu le temps de souffler, de se reprendre. Il est probable que, sans cette intervention, leur chance de survie aurait été très faible. Les armes que la Chine continue de fournir aux Khmers Rouges depuis 1979 leur ont permis de résister et de survivre en tant que mouvement" - MARTIN Marie Alexandrine, "Le Gouvernement de coalition du Kampuchéa Démocratique : histoire, bilan et perspective" in *ASEMI Vol. XIII, 1.4, Cambodge I*, 1982, p. 458*

¹⁰⁶ Chaque année, une résolution de l'ONU interdit toute aide au développement du Cambodge.

¹⁰⁷ Il s'agit d'une doctrine de Henry L. STIMSON, Secrétaire d'Etat américain, en 1931, selon laquelle les changements dans l'ordre international amenés par la force des armes ne peuvent être reconnus diplomatiquement sans l'aval de la Société des Nations. Sur la base de cette doctrine, l'ONU refuse de reconnaître la République Populaire du Kampuchea, mise en place après l'intervention vietnamienne. Elle déclare que le seul représentant légitime du Cambodge est l'ambassadeur désigné par Pol Pot et, en usant d'une distinction entre aide d'urgence et aide au développement, elle décrète un embargo sur cette dernière. - JENNAR Raoul, *30 ans depuis Pol Pot, le Cambodge de 1979 à 2009*, L'Harmattan, Col. Points sur l'Asie, Paris, 2010, p. 47

¹⁰⁸ JENNAR Raoul (2010), *op. cit.* p. 38

d'État, plus de structures et d'institutions administratives, quasiment plus de ressources humaines compétentes pour les faire fonctionner. La plupart des archives de l'administration publique et du travail gouvernemental a disparu et ceux qui en détenaient la mémoire aussi. Enfin, ceux qui détiennent le pouvoir en sont dépourvus dans le sens où il s'agit de gouverner un peuple de survivants marqué par une perte de sens qui tente de revivre dans un pays totalement dévasté. La société cambodgienne est éclatée et déstructurée »¹⁰⁹.

79. Les nouvelles autorités cambodgiennes tentent, dès le lendemain de la libération de Phnom Penh et jusqu'en 1985, d'instaurer la stabilité du pays en travaillant sur trois fronts simultanément : celui de la sécurité, en empêchant le retour des Khmers Rouges, celui de l'alimentation, en cherchant à retrouver l'autosuffisance alimentaire, celui de la quête de légitimité sur la scène internationale. Pour ce faire, elles doivent reconstruire l'État, c'est-à-dire réinventer les pouvoirs publics, former en urgence de nouveaux cadres dans tous les secteurs, et relancer l'économie du pays en restaurant les infrastructures, et en élargissant les bases de productions afin d'assurer la sécurité alimentaire¹¹⁰.

80. Cumulant les handicaps (occupation étrangère, condamnation internationale, embargo économique, guerre, pénurie de tout), les nouveaux décideurs cambodgiens, qui n'ont pas de formation supérieure, relèvent ces défis avec une vision et une approche pragmatique voire empirique (loin de toute théorie) où priment le bon sens et une intelligence de la situation, parfois derrière des discours marxistes stéréotypés. Dans leur manière de prendre les décisions, ils ménagent toutes les sensibilités présentes en vue de réaliser leurs objectifs. Ils agissent d'abord sous la tutelle vietnamienne, dont la présence et l'assistance¹¹¹ sont indispensables pour empêcher le retour des Khmers rouges au pouvoir et reconstruire le pays. Il est primordial pour le nouveau régime de garder intact le loyalisme de la population, de sauvegarder les ressources du pays, tout en prêtant une attention particulière à l'opinion publique nationale au sujet des relations avec le Vietnam car pour des raisons historiques liées à la question de souveraineté et aux conflits territoriaux, elles constituent un point sensible. Il doit, en même temps, renforcer sa capacité dans tous les domaines, afin de contrer la pression sino-occidentale et les mouvements de résistances nationalistes. Il doit progressivement

¹⁰⁹ JENNAR Raoul, (2010), *op. cit.* p. 58

¹¹⁰ Discours du Premier ministre, le 29 janvier 2014, à l'occasion de la dissémination des groupes de travail gouvernemental à l'échelon local chargé de recueillir des informations sur les besoins de la population et d'y résoudre soit directement par ces groupes pour les petits projets et par les ministères concernés pour les grands projets.

¹¹¹ Et également de l'URSS et des autres pays du bloc de l'Est.

s'affirmer en trouvant une voie de développement qui correspond à ses besoins, à ses aspirations, et qui lui permettra de réduire sa dépendance vis-à-vis de l'extérieur et de limiter le poids de chacun dans ses affaires.

81. L'attitude vietnamienne vis-à-vis du Cambodge consiste d'abord à soutenir les militants communistes qui ont fui au Viêt Nam et à les aider à constituer en décembre 1978, dans un territoire cambodgien qu'ils ont libéré, le FUNSK. Après la chute du régime de Pol Pot, cette attitude fait l'objet d'une observation étroite des dirigeants de la RPK, des observateurs et pays étrangers. Chaque geste vietnamien fait l'objet d'interprétations contradictoires sur les intentions sous-jacentes. Face au soutien de la coalition sino-occidentale aux Khmers Rouges et la reconnaissance de ces derniers comme seul gouvernant légal du Cambodge et face à la condamnation de l'occupation vietnamienne par la communauté internationale jusqu'en octobre 1990, selon Alain FOREST, le Vietnam privilégie l'approche d'une apparence légaliste avec la mise en place d'une structure étatique et la promulgation d'une Constitution.¹¹² Dans la pratique, les nouvelles autorités de Phnom Penh étaient placées alors sous la tutelle de conseillers politiques, techniques et militaires vietnamiens et la situation semblait vouée à devenir « à la laotienne ». La prolongation de la présence vietnamienne se légitimait par la lutte contre les polpotistes cherchant à revenir au pouvoir.¹¹³

82. Les observateurs de la vie politique cambodgienne voient dans cette approche légaliste deux intentions vietnamiennes qui sont complètement divergentes. D'un côté, il y a ceux qui considèrent que l'intervention vietnamienne au Cambodge en 1979 s'inscrit dans le cadre de la légitime défense ou du droit à la sécurité, du droit des insurgés à faire appel à l'aide d'un pays voisin. Ceux-là estiment que la prolongation de la présence vietnamienne après la libération de Phnom Penh est une réponse à la demande des Cambodgiens qui sont dans l'impossibilité totale d'empêcher le retour des Khmers Rouges au pouvoir et de reconstruire le pays.

83. D'un autre côté, il y a ceux qui considèrent que les dirigeants et l'armée vietnamiens de l'époque avaient la volonté de mettre le Cambodge sous tutelle et d'en faire un « protectorat » vietnamien¹¹⁴. Cette vision rejoint celle des dirigeants politiques cambodgiens,

¹¹² C'est ainsi qu'un Conseil populaire révolutionnaire du Kampuchéa (CPRK) a été mis sur pied pour proclamer la République Populaire du Kampuchéa (RPK) le 12 janvier 1979. Un Traité d'amitié khméro-vietnamien a été signé le 18 février 1979.

¹¹³ FOREST Alain (Dir.), *Le Cambodge contemporain*, Les Indes savantes, Paris, 2008, p. 102

¹¹⁴ Ils étaient encore sous l'emprise des idéaux formés dans le communisme de lutte des années 1930-1975, sous l'emprise d'une génération idéologiquement "formatée" qui pensait toujours l'avenir géopolitique en termes de

en particulier, des mouvements de résistances nationalistes, d'une partie des intellectuels et de la population cambodgienne, que le concept de la « fédération indochinoise » dominée par le Viêtnam hante ou reste d'actualité, et des responsables politiques et spécialistes occidentaux, notamment américains, qui soulignent « l'ambition historique du Vietnam d'annexer le Cambodge ». ¹¹⁵

84. Après plus de deux ans d'efforts intenses déployés par les nouveaux dirigeants de Phnom Penh dans la reconstruction du cadre politique et institutionnel de l'État, quatre organismes importants sont constitués. Le Parti Révolutionnaire du Peuple de Kampuchea (PRPK) est le parti dirigeant. Le Conseil Révolutionnaire du Peuple du Kampuchea (CPRK) ou Conseil des ministres est formé de dix-sept ministres ¹¹⁶. Le Conseil d'État comportant sept membres est présidé par HENG Samrin. L'Assemblée nationale est composée de 117 membres qui ont été élus à l'issue d'un scrutin à candidatures multiples sur une liste unique (de 148 candidats) qui a eu lieu le 1^{er} mai 1981. Elle adopte la Constitution ¹¹⁷ le 27 juin, laquelle est rendue publique le 9 juillet 1981. ¹¹⁸

85. Les institutions publiques créées dépendent étroitement du parti qui donne l'impulsion. Le nouveau régime dépendant de l'aide vietnamienne et des alliés communistes, en l'occurrence, l'URSS, dans les domaines de la politique extérieure, des affaires militaires et de la sécurité interne, mettent en évidence la tendance « démocratie populaire » de la République Populaire du Kampuchea. Les pays occidentaux et la Chine voient généralement la RPK comme une marionnette du Vietnam. Toutefois, les dirigeants de la RPK ont œuvré afin d'affirmer que leur régime a son identité propre et s'est de plus en plus démarqué du Vietnam.

86. Ainsi le pays n'est pas une copie fidèle du système vietnamien, dirigé par les Vietnamiens. Tous les postes du gouvernement et du parti sont occupés par des Khmers, non

reconstitution de "Parti communiste indochinois", de "solidarité indochinoise" dominée par le Viêtnam. - FOREST Alain, *op. cit.* p. 102

¹¹⁵ SHAWCROSS William, *Le poids de la pitié*, Paris, Balland, 1985.

¹¹⁶ Ce CPRK s'est constitué progressivement pour arriver à un effectif de 17 membres en 1981, en commençant par la création de six ministères prioritaires le 8 janvier 1979 : la défense nationale, l'intérieur, les affaires étrangères, l'information, la presse et la culture, la santé et les affaires sociales, ainsi que l'économie et les conditions de vie. Sept autres ministères ont été créés le 14 octobre 1979 à savoir le commerce, l'industrie, l'agriculture, les finances, les affaires sociales et les affaires spéciales (le Tribunal et la Constitution). Enfin, les trois derniers ministères du premier gouvernement du Conseil Populaire Révolutionnaire du Kampuchéa, ont été mis sur pied en juin et octobre 1980, la justice, la Communication et la poste et le plan.

¹¹⁷ Voir VICKERY Michael, *Kampuchéa Politics, Economics and Society*, London, Pinter Publishers, 1986, p. : "Un des membres du CPRK, M. Ros Samay, est chargé d'élaborer un projet de Constitution. En fait, plusieurs versions sont préparées par différents comités. L'examen de ces différents projets fait apparaître l'existence d'un véritable débat au sein des organes dirigeants sur la nature du régime à définir"

¹¹⁸ JENNAR Raoul, *Les Constitutions du Cambodge 1953-1993*, La Documentation française, Paris, 1994, p. 73

des Vietnamiens, et lorsque les Khmers ou des coopérants étrangers doivent traiter avec l'administration de la RPK, ils ont affaire seulement à des Cambodgiens. De 1979 jusqu'à l'adoption de la Constitution en 1981, parmi les quatre groupes¹¹⁹ des forces de la résistance cambodgienne qui formaient le FUNSK, deux dominaient les quatre appareils les plus importants de l'État. Ce sont les « vétérans » (anciens combattants anti-communistes ou combattants nationalistes anti-français, Issaraks)¹²⁰ et les communistes révolutionnaires qui ont déserté les rangs des Khmers rouges en juin 1977 et ceux de la zone Est.¹²¹

87. Le premier gouvernement de la RPK dirigé par le Premier ministre PEN Sovann a été mis en place avec 17 membres dont 12 étaient des vétérans et 5 étaient des transfuges khmers rouges¹²². Le gouvernement suivant de CHAN Si (1981-1984) voit ses effectifs augmenter à 38 membres. Le gouvernement a recours¹²³ progressivement, pour des tâches relevant de leurs capacités, à des fonctionnaires d'anciens régimes (celui de LON Nol

¹¹⁹ Ces quatre groupes s'ignorent totalement au départ et ne partagent pas nécessairement les mêmes analyses de la situation du Cambodge et les mêmes projets. Le premier groupe est formé de communistes cambodgiens (vétérans) partis au Nord-Viêt Nam après la signature des Accords de Genève de 1954 (les principales figures sont, entre autres, PEN Sovann, CHAN Si (Premiers ministres de la RPK). Le deuxième groupe est composé des Khméro-thais qui ont combattu le régime de LON Nol, et se sont rebellés contre Pol Pot dès 1974 (TEA Banh, SAY Phouthang, etc.). Le troisième groupe est constitué de ceux qui sont passés au Viêt Nam en juin 1977 conduits par HUN Sen (l'actuel Premier ministre). Le dernier groupe est formé de cadres et d'officiers du PCK, tous originaires de la zone Est (pour l'essentiel, l'actuelle province de Kompong Cham), qui ont fait défection vers mi-1978. Ces rescapés des purges polpotistes sont entre autres, HENG Samrin (l'actuel Président de l'Assemblée nationale), CHEA Sim (Président du Sénat décédé en juin 2015), etc.

¹²⁰ Après la chute du régime des Khmers Rouges, les dirigeants vietnamiens ont fait venir au pays, des Issaraks, des vétérans cambodgiens qui avaient fui le pays vers le Viêt Nam en 1954 et y avaient été formés pour participer à la direction du pays.

¹²¹ Michaël VICKERY s'intéresse à l'évolution de la composition du personnel politique dans la construction de la RPK à travers la kremlinologie qui est une discipline qui étudie les régimes pratiquant une relative fermeture en se fondant sur l'analyse des situations, avancements, limogeages, mises à la retraite ou alliances occultes des dirigeants politiques. Cette étude vise à identifier les tendances politiques et à prévoir leur orientation en s'appuyant sur ce qu'on peut savoir des personnalités dirigeantes, de leur formation, de leurs idées et de leur adhésion à tel ou tel groupe. Cette méthode s'est avérée fort utile, mais encore faut-il qu'on s'en serve honnêtement, sans manipuler les entrées, et sans laisser tomber au petit bonheur les sorties politiques. Il souligne que la kremlinologie n'a pas joué un rôle de premier plan dans les études qui ont été faites sur le Cambodge révolutionnaire. Avant 1979, il y avait à cela une bonne raison : c'est qu'on ne savait pas quand grande chose du curriculum des principales instances gouvernementales. Mais depuis 1979, c'est une fort mauvaise raison qui explique cette carence : sauf pour une poignée de spécialistes, le Cambodge a été complètement mis sous le boisseau comme étant "un régime fantoche provietnamien", rendant ainsi superflue par définition l'étude kremlinologique des personnalités cambodgiennes dirigeantes. [...] - VICKERY Mickaël, "La kremlinologie face au Cambodge", in *Asie-Debat-5, "affaires cambodgiennes 1979-1989*, L'Harmattan, Paris, 1989, 129-135 (traduit par Marie-Claire ORIEUX).

¹²² Dont HENG Samrin, Président, HUN Sen, ministre des affaires étrangères, CHEA Sim, ministre de l'intérieur, etc.

¹²³ Cette méthode d'élargissement de la participation politique est bien illustrée par le cas du ministère des affaires étrangères dirigé par le Vice-Premier ministre HUN Sen. A titre d'illustration, le ministre de l'agriculture à l'époque, KONG Sam Ol, est un agronome qui a fait ses études aux Etats-Unis et n'a pas eu d'expérience révolutionnaire. Le ministre de l'information et de la culture, CHHENG Phon, le secrétaire du Conseil d'Etat, CHAN Ven, le ministre de l'Education, PEN Navouth, sont de formation similaire. - BOUA Chanthou, "Les premiers pas du gouvernement de HENG Samrin, 1980-1982", in *Les affaires cambodgiennes, 1979-189*, *Asie-Débat – 5*, L'Harmattan, Paris, 1989, pp. 88-120 (traduit par Marie-Claire ORIEUX)

ou celui de NORODOM Sihanouk), des techniciens, des spécialistes, des intellectuels¹²⁴, des étudiants, des ouvriers qualifiés ou non parmi ceux qui ont réussi à survivre aux massacres perpétrés par les hommes de Pol Pot¹²⁵.

88. Des changements similaires se sont produits au sein de la structure même du parti, le PRPK. En 1981, le Comité central comptait 11 vétérans et 7 anciens Khmers rouges alors qu'après le 5^{ème} congrès du parti en 1985, il fut étendu à 31 membres¹²⁶ et 14 suppléants. La mise en ordre de marche du PRPK¹²⁷ constitue le départ d'une vaste organisation administrative du pays depuis les villages, les communes, les districts, les provinces jusqu'à la tête de l'État. Au fur et à mesure que le PRPK s'implante, les dirigeants de la RPK confient progressivement des responsabilités aux agents publics cambodgiens afin que l'assistance technique étrangère diminue. Ce qui deviendra sensible à partir de 1983, sauf au ministère de la défense.

89. Une question délicate et sensible à aborder par les dirigeants du nouveau régime de Phnom Penh avec les Vietnamiens concerne la résolution des problèmes de la frontière khméro-vietnamienne. Ce point figure non seulement dans la déclaration du 2 décembre 1978 lors de la création du FUNSK, mais aussi dans le Traité d'amitié que la RPK a signé avec le Vietnam le 18 février 1979 dont l'article 4 annonce les négociations sur la délimitation des frontières. Elles durent trois ans. Conscients qu'ils ne sont pas en mesure de négocier à leur avantage en raison de leur faiblesse technique et politique¹²⁸, conscients qu'ils

¹²⁴ Les rares intellectuels survivants ont été rassemblés et sollicités pour participer à la reconstruction du pays confronté à un néant institutionnel.

¹²⁵ Du fait de la carence terrible en cadres et en intellectuels, le régime de Phnom Penh a ratissé large en 1979-1980. Il est clair que dans ce patchwork initial, les divergences étaient grandes entre anciens et nouveaux intellectuels, entre cadres des anciens régimes et ex-étudiants progressistes. Un certain nombre ont quitté le pays. Certains pour fuir les souvenirs des années tragiques. D'autres ont traversé la frontière craignant que le nouveau régime qui, par ses options politiques, évoque parfois le régime précédent, ne retombe dans les mêmes erreurs.

¹²⁶ Sur les 31, 5 seulement sont des Khmers vétérans du Viêt Nam, 10 sont des anciens Khmers rouges et le reste sont des jeunes qui n'avaient aucun lien avec le Viêt Nam ni avec les Khmers Rouges mais étaient des professeurs, étudiants, techniciens ou fonctionnaires sous LON Nol ou Sihanouk. Ces derniers ont choisi de rester et d'aider à la reconstruction de leur pays.

¹²⁷ Lors du 4^{ème} congrès du PRPK en mai 1981, le parti s'organise. Il met en place un comité central, un bureau politique et un secrétariat. Il arrête sa ligne politique et prépare son développement dans tous les secteurs de la société, en particulier au travers d'organisation de masse pour les travailleurs, les femmes et les jeunes. - JENNAR Raoul (2010), *op. cit.* p. 63

¹²⁸ Par rapport à la partie vietnamienne qui est composée d'experts très documentés et de responsables politiques rompus aux négociations, très avertis des dossiers en discussion, possédant remarquablement l'historique des questions frontalières et bénéficiant en outre de la totalité des archives sur le sujet, la partie cambodgienne réunit ce que la RPK peut offrir aux mieux à ce moment-là, les experts cambodgiens ont une maîtrise relative du dossier des frontières, ne comprennent aucun cartographe, mais le niveau est infiniment moins élevé que celui des interlocuteurs vietnamiens. Quant aux négociateurs politiques, les membres de la partie

ne sont pas davantage en mesure de refuser la négociation alors que leur existence ne se justifiait, aux yeux des Vietnamiens, que par la nécessité de ne plus subir un voisin cambodgien hostile à toute négociation, les dirigeants de la RPK ont adopté une attitude pragmatique et défensive qui va se traduire par quelques concessions de forme et surtout par le refus de s'engager irrémédiablement sur l'avenir. Entre 1982 et 1985, quatre traités¹²⁹ ont été signés. Ces traités représentent surtout des gestes politiques manifestant de la part des Cambodgiens une volonté de bon voisinage, en particulier par l'abandon de toute référence irrédentiste. Mais les traités entre la RPK et la République Socialiste du Vietnam ne tranchent pas les litiges frontaliers.

90. Le procès tenu à Phnom Penh en août 1979 avait permis aux Cambodgiens de l'intérieur, survivants du polpotisme, d'inaugurer une nouvelle politique, différant radicalement du polpotisme. Cette politique a permis de franchir les premières étapes de la reconstruction du Cambodge ; elle correspond à la stratégie de réconciliation avancée par la RPK¹³⁰ pour enraciner la stabilité politique. Bien sûr, dans la lignée de leur soutien aux Khmers Rouges, les gouvernements occidentaux, eux, s'opposent à cette initiative.

91. Dans le cadre de la politique agraire, un système agricole formel organisé autour des structures de collectivisation et de régulation des échanges a été mis en place afin de lutter contre les pénuries alimentaires. Mais il s'est heurté aux réticences de la population et aux vieilles stratégies paysannes de contournement élaboré au fil de décennies d'épreuves et auxquelles le Cambodge doit peut-être la préservation de ses spécificités. Ces structures furent donc vidées de tout contenu¹³¹. Tout en participant à des *Krom Samaki*¹³² (structures de solidarité conçues comme la base d'une économie agricole collective), les paysans cambodgiens refusent ce qui évoque le dirigisme brutal et le collectivisme de l'ère Pol Pot. Ils préfèrent se constituer des réserves plutôt que d'écouler leurs produits aux prix fixés par l'État et, dans les cas où ils vendent, ils préfèrent traiter avec les commerçants qui repeuplent les

cambodgienne débutent dans la pratique des négociations d'État à État. : JENNAR Raoul, (2010) *op. cit.* pp. 65-68

¹²⁹ Il s'agit de l'Accord sur les eaux historiques entre la République socialiste du Viêt Nam (RSV) et la République Populaire du Kampuchéa", du 7 juillet 1982, du "Traité sur les principes pour le règlement des frontières entre la RSV et de la RPK" et de "l'Accord sur le statut frontalier entre la RSV et la RPK", du 20 juillet 1983, et du "Traité de délimitation des frontières entre la RSV et la RPK" du 27 décembre 1985.

¹³⁰ SCALABRINO Camille, "Les droits de l'homme, l'aide internationale et la réconciliation nationale", in *Asie-Débat*, L'Harmattan, Paris, 1986, p. 216.

¹³¹ FRINGS Viviane, *Le socialisme et le paysan cambodgien*, L'Harmattan, Col. Recherches Asiatiques, Paris, 1997, 189 pages

¹³² Finalement, les *Krom Samaki*, s'ils n'ont pas atteint leur objectif idéologique, ont contribué au retour à une vie normale de la paysannerie. En 1986, pour la première fois, apparaît un excédent dans la production de riz par rapport aux besoins. - FRING Viviane, *op. cit.* cité par Raoul JENNAR, 2010, p. 65

villes. À leur manière ils réagissent à la tentative du Vietnam de subordonner l'économie rurale cambodgienne en alignant la monnaie cambodgienne, le riel, sur la monnaie vietnamienne, le dong ; en essayant de capter une partie de la production à titre de remboursement ou de contribution cambodgienne à l'effort de guerre. Ainsi une importante et très visible part de l'économie s'est développée hors des circuits imposés : entre campagnes et villes mais aussi, et de plus en plus, de la Thaïlande vers le Cambodge. En effet, la pénurie de biens essentiels a fait du commerce frontalier un commerce très rentable. Au lieu de faire appliquer d'une manière rigoureuse la ligne politique dite socialiste, les dirigeants de Phnom Penh ont toléré une approche de laisser-faire. De la sorte, le marché libre et le marché d'État se côtoyaient. Une économie informelle se mit rapidement en place alimentée de manière croissante par la contrebande. Cette politique du « laisser-faire » assure à la RPK de plus en plus de soutien de la part de la population afin d'éviter qu'elle quitte le pays.

92. Le Cambodge est confronté à des problèmes structurels : manque de cadres, manque de moyens, diversion d'une partie importante des ressources en homme et en matériel pour les tâches de la défense nationale. Mais il est le seul pays du tiers monde qui se voit refuser l'aide au développement des Nations Unies pour des raisons purement politiques : l'invasion et l'occupation vietnamienne. Selon les observateurs, cet embargo économique signifie l'installation durable de ce pays dans la pauvreté, la faim et le sous-développement.

93. À cause, entre autres, de cet embargo généralisé, la reconstruction dans tous les secteurs s'est avérée très ardue. Dans le secteur industriel, elle est quasiment impossible en raison des pénuries en matières premières et il n'y a pas de pièces de rechange pour des machines, il manque des infrastructures de transports, des routes. Tout ce qui est la base de développement et de la circulation des hommes et des produits restait dans un état désastreux.

94. Pour surmonter cette épreuve, les autorités de Phnom Penh s'appuient sur les aides allouées par le Vietnam, certains pays de l'Est et quelques ONG¹³³. Le gouvernement

¹³³ MYSLIWIEC Eva, *Les dessous d'une impasse, l'isolement international du Kampuchea*, (Traduction de l'anglais : *Punishing the Poor*) Oxfam Belgique, Bruxelles, 1988, 183 pages. Il s'agit d'un livre publié par un groupe d'une trentaine d'ONG travaillant à Phnom Penh qui met bien en relief, au niveau des aides internationales, les problèmes quantitatifs que rencontre le développement du Cambodge. Ce livre est une prise de position catégorique condamnant tout acte de guerre contre la RPK et un appel à la communauté internationale pour qu'elle aide Phnom Penh à continuer de reconstruire le Cambodge dans les voies de la paix et d'une réalité de plus en plus conforme à la législation des droits de l'Homme. Mais, d'après Camille SCALABRINO, « les difficultés que rencontre le développement du Srok khmer ne sont pas seulement liées à un manque d'aide. Il y a quelques critiques à faire sur l'utilisation de ces aides, la conception même des projets (conception datant parfois des années 1960), la réquisition des cadres techniques pour des tâches n'ayant rien à voir avec les projets. Combien de fois peut-on entendre à Phnom Penh l'histoire du projet qui s'arrête pour quelques mois parce que le responsable khmer est parti en cours politiques. Une part de responsabilité réside néanmoins du côté de certaines agences qui ont entraîné les Khmers dans des types de projets d'aide au

s'efforce de relancer le système éducatif et les formations dans les domaines de la politique et de la santé. Ces formations exigent l'usage du vietnamien comme seconde langue, ce qui accroît les soupçons à l'égard des intentions vietnamiennes.

95. Les pays de l'Est consentent un gros effort pour les formations en ressources humaines, notamment, dans le domaine technique, par le biais de bourses. Dès les premières promotions qui rentrent de l'étranger, les observateurs constatent la disparité des formations et des langues¹³⁴ dans lesquelles ces étudiants ont été formés¹³⁵. Or étant donné les besoins, les décideurs choisissent d'envoyer en formation en dépit des disparités. Puis, à leur retour, les boursiers sont intégrés dans les institutions du pays.

96. Même si le soutien de la communauté internationale aux polpotistes demeure très critiquable, les mouvements de la résistance à la RPK ne restent pas sans impacts sur le plan intérieur : cela réduit la marge de manœuvre des Vietnamiens au Cambodge et cela permet aux éléments cambodgiens moins proches du communisme vietnamien de trouver une place.

97. Les trois principaux mouvements de résistance au régime de Phnom Penh sont le mouvement républicain, le Front National de Libération du Peuple Khmer (FNLPK) formé en mars 1979 et dirigé par l'ancien Premier ministre SON Sann (1967-1969) ; le mouvement royaliste, le FUNCINPEC, créé en avril de la même année et dirigé par le prince Sihanouk¹³⁶ ; et celui des Khmers rouges. Au fur et à mesure que les atrocités commises par les Khmers rouges sont révélées, la crédibilité du Kampuchéa démocratique et de ses dirigeants est remise en cause. La Chine et les pays de l'ASEAN poussent donc les trois mouvements à former une coalition qui devient le Gouvernement de Coalition du Kampuchéa Démocratique (GCKD) présidé par le prince NORODOM Sihanouk, en 1982, entériné par le Traité de Kuala Lumpur non sans réticences de Sihanouk et de SON Sann. Cette nouvelle coalition permet aux mouvements respectifs qui la composaient de bénéficier davantage des financements et des ravitaillements en armes mais malgré cela, elle est militairement dominée par les Khmers

développement dont l'échec a été patent un peu partout dans le monde au cours de ces deux dernières années. » - SCALABRINO Camille, (1986), *op. cit.* pp. 183-184

¹³⁴ SCALABRINO Camille et GRUNEWALD François, *Les instantanés cambodgiens, Les affaires cambodgiennes, 1979-189*, Asie-Débat – 5, L'Harmattan, Paris, 1989, p. 183.

¹³⁵ Le russe, le vietnamien, l'allemand, auxquels il faut ajouter le français (anciens cadres, nouvelles promotions dans le domaine de la santé) et l'anglais (en ascension rapide grâce à une certaine "agressivité" anglophone dans le domaine linguistique et devant une politique française qui est en train de dresser contre la francophonie les plus ardents francophiles de l'équipe de Phnom Penh)

¹³⁶ Cette création est intervenue après que le prince Sihanouk a décidé de se désolidariser des Khmers Rouges après son discours de janvier 1979 à l'ONU et de prendre sa liberté politique, mais tout en demeurant étroitement lié aux dirigeants chinois et nord-coréens.

Rouges et leurs partenaires savent que ces derniers n'hésiteront aucunement à éliminer leurs partenaires en cas de retour au pouvoir.

98. le GCKD a deux rôles bien définis : sur le plan technique, il s'agit de représenter le Cambodge aux Nations Unies ; sur le plan politique, la présence des nationalistes est une garantie vis-à-vis de la communauté internationale, d'après Marie Alexandrine MARTIN¹³⁷. Si le GCKD sert de paravent à la force polpotiste, de loin la plus puissante dans cette alliance, pour acheminer des aides occidentales aux forces khmères rouges¹³⁸ et pour obtenir une majorité à l'ONU, il n'empêche que dès la création, les trois composantes de cette coalition ont leur propre stratégie. Elles ont non seulement gardé une large indépendance, mais encore travaillent chacune pour son propre compte. Pendant plusieurs années, elles n'ont presque aucune coordination sur le plan militaire, ni aucun accord sur le plan politique. Leur coexistence est très difficile.¹³⁹ Les campagnes de dénigrement réciproques ne manquent pas, d'où des divisions et des turbulences qui poussent progressivement certains à retirer leur soutien inconditionnel à ce gouvernement de coalition jugé bancal et inquiétant.

99. Face à la reconstitution rapide de l'armée de Pol Pot par la coalition sino-occidentale et à l'assistance militaire apportée aux opposants au régime de Phnom Penh, la toute jeune RPK est incapable d'assurer seule la sécurité du territoire. Le maintien du corps expéditionnaire vietnamien s'avère indispensable. Des conseillers vietnamiens et soviétiques sont chargés de former et d'entraîner les forces armées de la RPK (FARPK). Plusieurs centaines de futurs officiers sont envoyés au Vietnam, en URSS et en Europe de l'Est pour y recevoir une formation. Mais les FARPK s'engagent dans les combats à partir de 1982¹⁴⁰.

100. Dès 1980, des opérations militaires vietnamiennes sont lancées en saison sèche contre les trois factions hostiles au gouvernement de Phnom Penh pour empêcher que se constituent des zones sous leur seul contrôle. Pendant la saison des pluies, avec les routes impraticables, les troupes vietnamiennes et les FARPK, incapables de protéger les lignes de communication et de conserver le terrain conquis, se replient derrière les dispositifs défensifs.

101. En 1984, la stratégie de la guérilla s'avère payante, les Khmers Rouges

¹³⁷ MARTIN Marie Alexandrine, "Le Gouvernement de coalition du Kampuchéa Démocratique : histoire, bilan et perspective" in *ASEMI Vol. XIII, 1.4*, Cambodge I, 1982, p. 469.

¹³⁸ Raoul JENNAR (2010), *op. cit.* pp. 49-50

¹³⁹ MARTIN Marie Alexandrine (1982), *op. cit.* p. 473

¹⁴⁰ REGAUD Nicolas, *Le Cambodge dans la tourmente : le troisième conflit indochinois 1978 – 1991*, L'Harmattan, Col. Peuples & Stratégies, Paris, 1992 p. 130 et JENNAR Raoul (2010), *op. cit.* p. 71

occupent temporairement plusieurs villes dans l'ouest du pays. L'État-major vietnamien prend la mesure du danger et, de concert avec le gouvernement de la RPK, décide d'éliminer tous les camps civils et militaires du GCKD pendant la saison sèche de 1984-1985 et de boucler la frontière par un dispositif baptisé « K5 », une sorte de « ligne Maginot ». Pour éviter que les terrains conquis ne soient repris pendant la saison des pluies qui suivra, des milliers de mines antipersonnel sont posées.¹⁴¹

102. L'opération K5 mobilisa sur deux ans (1984 à 1986), par roulement, environ un million d'hommes selon Esmeralda LUCIOLLI¹⁴², dans des conditions particulièrement difficiles¹⁴³. Elle fait de nombreux morts. Les chiffres sur le nombre de victimes font l'objet de polémiques¹⁴⁴ mais quoi qu'il en soit cette entreprise est impopulaire, d'autant plus que l'opposition cambodgienne n'a pas manqué de comparer K5 aux travaux forcés organisés sous le régime de Pol Pot et l'a qualifiée de « nouveau génocide ». Certains prétendaient même que c'est là le dernier moyen que les Vietnamiens avaient inventé pour éliminer les Cambodgiens. Les travaux furent abandonnés dans le courant de 1986.

103. Malgré tout, pour la RPK, le plan K5 est un acte de légitime défense et l'effort national que représente cette opération lui permet d'incarner la légitimité du combat contre le retour des Khmers rouges. Cette ligne de défense permet également à la RPK de gagner du temps pour consolider le régime livré de plus en plus à lui-même alors que le contingent vietnamien se retire progressivement. Le régime de Phnom Penh s'affirme et se distingue de son protecteur vietnamien.

104. Dès 1985, le Gouvernement de la RPK atteint l'objectif d'assurer la sécurité alimentaire. Sur le plan institutionnel, ses organes sont stabilisés. Le remplacement du Premier ministre CHAN Si, décédé, par HUN Sen, alors vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères, est une démonstration de la solidité des institutions créées par la Constitution de 1981. Ce relais atteste aussi de l'émergence d'une nouvelle élite politique cambodgienne. Le 5^{ème} congrès du PRPK en octobre 1985, qui apparaît comme l'évènement politique le plus important depuis 1979, contribue au renforcement de la stabilité institutionnelle. Un grand nombre de nouveaux cadres, sans passé idéologique marqué, est intégré. Le parti se structure davantage au niveau local.

¹⁴¹ Raoul JENNAR, (2010), *op. cit.* pp. 71-72

¹⁴² LUCIOLLI Esmeralda, *Le mur de bambou – Le Cambodge après Pol Pot*, Editions Régine Deforges, Médecins sans Frontières, 1988, p. 128

¹⁴³ Réquisitions, conditions extrêmes de travail, maladies (particulièrement des formes virulentes de paludisme).

¹⁴⁴ Ceux qui critiquent cette opération K5, en particulier, l'opposition cambodgienne avance les chiffres entre 100 000 et 200 000 morts ; Esmeralda LUCIOLLI a donné une estimation de 59 000 morts.

b. La République Populaire du Kampuchéa et l'enracinement de la stabilité politique

105. L'année 1985 est également marquée par un revirement à l'échelle internationale¹⁴⁵. Au Vietnam, c'est l'avènement d'une nouvelle génération politique, plus attentive aux intérêts nationaux qu'à la réalisation des vieux rêves « internationalisto-indochinois » ; plus portée à se chercher des alliés solides – opposés aux Khmers rouges, d'une part, ne menaçant pas la sécurité du sud du Viêt-Nam, d'autre part – susceptibles de se prendre en charge. Par ailleurs, sous la houlette de Gorbatchev, l'URSS entre dans l'ère de la perestroïka tandis que la Chine a déjà engagé son retournement vers l'économie dirigée de marché. Le décollage de certains pays de l'ASEAN, dont la Thaïlande et la Malaisie, est amorcé et les dirigeants de ces pays ne cachent pas leur souhait de transformer la péninsule indochinoise en un vaste marché. Le Vietnam prend le virage du *Doi Moi* (1986), s'ouvrant aux mouvements économiques du monde.¹⁴⁶

106. Analysant l'évolution de la situation géopolitique mondiale, constatant que le GCKD est en perte de vitesse et de légitimité, et que l'équilibre des forces s'inverse en faveur de la RPK, HUN Sen estime que seule une solution politique peut mettre fin aux conflits chroniques dont souffre le Cambodge et que l'économie dirigée ne permettra pas à son pays de se développer. Son gouvernement met donc en place des programmes de réforme économique et en même temps présente ses conditions pour un règlement du conflit cambodgien, notamment que les Khmers Rouges ne fassent pas partie de la solution. Tout en ménageant la sensibilité de l'URSS et du Viêt-nam, il accepte les propositions de l'Indonésie et de la Malaisie d'organiser des « conversations de proximité », susceptibles d'ouvrir la voie à un dialogue entre les quatre factions cambodgiennes. Mais il rejette l'appel en 8 points du GCKD, lancé en mars 1986, qui marginalise totalement la RPK dans le processus de pacification et exige le retrait des troupes vietnamiennes sans rien indiquer sur le sort des trois armées du GCKD.

107. En août 1987, la RPK confirme son accord à la proposition renouvelée de l'Indonésie de privilégier l'organisation des réunions informelles de toutes les parties. Elle lance un appel à la réconciliation nationale de tous les Cambodgiens « hormis le criminel Pol Pot et ses proches acolytes ». Par la suite, en octobre 1987, le gouvernement de HUN Sen publie une déclaration en cinq points qui suscite d'intenses échanges diplomatiques entre tous

¹⁴⁵ SCALABRINO Camille, (1986), *op. cit.* p. 211

¹⁴⁶ FOREST Alain, (2008), *op. cit.*, p. 108.

les gouvernements concernés. Elle privilégie une solution passant par une rencontre RPK-NORODOM Sihanouk, un retrait complet des troupes vietnamiennes simultanément à l'arrêt de l'aide et de toute hospitalité aux forces du GCKD, des élections générales en présence d'observateurs étrangers en vue de former un gouvernement de coalition pratiquant une politique de neutralité et de non-alignement, des négociations avec la Thaïlande en vue d'établir une frontière sûre et pacifiée et d'organiser le rapatriement volontaire des réfugiés et enfin l'organisation d'une conférence internationale pour garantir les accords conclus avec la participation des deux gouvernements cambodgiens (RPK et GCKD), des cinq membres permanents du Conseil des Sécurité de l'ONU, du Vietnam, de l'Inde et d'autres pays.

108. Les premières rencontres NORODOM Sihanouk-HUN Sen ont lieu en décembre 1987 à Fère-en-Tardenois et à Saint-Germain-en-Laye en janvier 1988. Ces rencontres ne dépassent pas le cadre de conversations exploratoires permettant de mieux identifier les points de convergences et de divergences. Elles ont permis à ces deux leaders¹⁴⁷ d'établir des liens de confiance, de convenir qu'il n'y a pas de solution militaire possible et enfin de s'accorder sur le fait que la question doit être réglée entre Cambodgiens. Les deux divergences majeures concernent d'un côté la présence de l'armée vietnamienne au Cambodge, de l'autre côté l'alliance inacceptable avec les Polpotistes.

109. En raison des dissensions au sein du GCKD (qui ne tenait plus que par la pression exercée par Pékin et Washington et par le soutien financier des opposants au régime de Phnom Penh), les discussions piétinent. Dans ce contexte, des contacts ont lieu entre la Chine et le Viet Nam. L'évolution de la politique chinoise sur le dossier cambodgien, repérable dès 1985, connaît une véritable mutation à l'automne 1988 : abandon de l'aide aux Khmers rouges contre engagement du Viêt Nam d'un retrait rapide de toutes ses troupes du Cambodge. Le gouvernement de Phnom Penh s'ajuste au gré de l'ensemble des négociations tout en poursuivant la libéralisation économique du pays mise en place depuis 1985.

110. Une initiative majeure du régime de Phnom Penh relance la dynamique des négociations. En effet, alors que le Gouvernement vietnamien annonce le retrait définitif des troupes vietnamiennes pour le mois de septembre 1989, les dirigeants de la RPK donnent un signal au monde qu'ils s'affranchissent de la tutelle vietnamienne. La Constitution de la RPK

¹⁴⁷ Selon Alain FOREST, le prince Norodom Sihanouk semble ne pas se satisfaire de ces rencontres car elles le posaient en négociateur de l'une des deux grandes composantes "gouvernementales", le gouvernement de la coalition, alors qu'il désirait se placer en rassembleur et arbitre au-dessus des quatre fonctions, rôle qu'au moins trois d'entre elles lui refusaient. – FOREST Alain, (2008) *op. cit.* p. 109.

est révisée et la transforme en « État du Cambodge ».¹⁴⁸ Sans connotation quant au type de régime, l'expression « État du Cambodge » ouvre la voie à une redéfinition de celui-ci : la peine de mort est abolie, le bouddhisme est déclaré religion d'État et la pratique des autres religions est autorisée, la propriété et l'économie de marché sont instaurées, toute référence au socialisme est gommée de la Constitution qui proclame la neutralité et le non-alignement du pays. Un vent de libéralisme souffle donc sur le pays. Ce bilan confère à la République populaire du Kampuchéa une légitimité certaine et garantit une continuité de gestion et constitue une base irremplaçable pour la reconstruction du pays. Cette légitimité est contestée par les autres factions impliquées dans le conflit cambodgien qui exigent le démantèlement de la RPK, comme le fait le prince NORODOM Sihanouk qui reprend à son compte les exigences des Khmers rouges. Néanmoins, les dirigeants thaïlandais, le prince NORODOM Sihanouk, les Vietnamiens et le gouvernement de Phnom Penh reprennent l'initiative¹⁴⁹. Le prince NORODOM Sihanouk et HUN Sen amorcent notamment un spectaculaire rapprochement, le second demandant à la France d'organiser une conférence internationale sur le Cambodge.

111. La France et l'Indonésie lancent en juillet 1989 une conférence internationale sur le Cambodge à Paris avec la participation de dix-sept pays ainsi que celle du secrétaire général de l'ONU et du représentant du Mouvement des Pays Alignés. Les divergences perdurent puisque les dirigeants chinois accentuent leur pression sur le prince Sihanouk et les royalistes pour que les Polpotistes ne soient pas exclus d'un règlement du problème cambodgien.

112. En septembre 1989, le corps expéditionnaire vietnamien se retire comme annoncé sous les yeux de quelques centaines de journalistes et d'observateurs étrangers invités par le gouvernement de Phnom Penh. Les opposants au régime de Phnom Penh en profitent pour lancer des attaques et gagner d'importantes positions à l'intérieur du pays.

113. En janvier 1990, les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité débattent d'un plan australien et élaborent un document qui esquisse le contenu des futures négociations conférant un rôle particulier à l'ONU. La dynamique des négociations se trouve

¹⁴⁸ Les 29-30 avril 1989, l'Assemblée nationale de la République Populaire du Kampuchéa procéda à une révision en profondeur de la Constitution. On adopte un nouveau drapeau. La République Populaire du Cambodge devint l'État du Cambodge. En français, le pays retrouvait donc le nom de Cambodge qui traduisait l'ancienneté de ses relations avec l'Europe, l'appellation Kampuchea (pourtant plus conforme à la prononciation khmère) demeurant associé à l'atrocité polpotienne.

¹⁴⁹ Les Thaïlandais engagèrent des relations avec le Président du Conseil de la RPK, HUN Sen, et manifestèrent en avril leur intention de contribuer à faire de l'Indochine une "zone de commerce" plutôt qu'une "zone de guerre".

désormais non plus entre les factions cambodgiennes mais au niveau le plus élevé de la communauté internationale.

114. Entre 1990 et 1991, les événements se sont déroulés de manière chaotique. Avancées et reculs de négociations à géométrie variable, gains territoriaux pour les Polpotistes, revirements du camp occidental (Européens et Américains) qui annonce la cessation de son soutien au GCKD (rebaptisé Gouvernement National du Cambodge ou GNC en février 1990), changement d'attitude à l'ONU où le siège du Cambodge est déclaré vacant en octobre 1990 et qui prône fermement le retour à la paix et à la démocratie.

115. En juin 1990, après de longues tractations, le prince NORODOM Sihanouk et HUN Sen concrétisent leur accord par la mise sur pied d'une instance chargée d'incarner la souveraineté du pays dénommée « Conseil National Suprême ». Sa composition est paritaire : six représentants de l'État du Cambodge et six du GNC (comprenant deux Sihanoukistes, deux FNLPK et deux Khmers Rouges). Fin 1990, le Conseil de Sécurité de l'ONU propose un accord politique global au CNS¹⁵⁰. Il paraît taillé sur mesure pour la coalition anti-Phnom Penh qui l'approuve intégralement alors que HUN Sen émet des réserves concernant le mode du démantèlement de l'État du Cambodge et de son armée, l'absence de référence au « génocide », l'absence de mesures pour prévenir le retour de Pol Pot au pouvoir. Il souligne que le statu quo politico-militaire est modifié avant les élections alors qu'on ne peut faire confiance aux Khmers Rouges¹⁵¹. Le mode du scrutin est aussi un point de négociation essentiel qui aboutit au mode de scrutin proportionnel imposé par les États-Unis et la Chine qui soutenaient le FNLPK et les Khmers Rouges, alors que Sihanouk-HUN Sen exigeaient un scrutin majoritaire conforme à la pratique en vigueur au Cambodge depuis 1946. Les « questions restantes » sont réglées par le CNS en août 1991, après d'intenses négociations. Les compromis conduisent finalement à la signature de quatre Accords de Paris le 23 octobre 1991 dont la mise en œuvre est garantie par un déploiement sans précédent d'officiels, de troupes et d'observateurs sous l'égide de l'ONU.

¹⁵⁰ Le Conseil National Suprême a été créé le 10 septembre 1990 suite à l'acceptation par toutes les parties cambodgiennes en conflit de la nature et les fonctions du CNS stipulées dans les documents des cinq membres du Conseil de Sécurité de l'ONU. Le CNS est l'unique organe légitime et la seule source d'autorité incarnant pendant toute la période de transition l'indépendance, la souveraineté et l'unité du Cambodge. Cette période de transition a pris fin en septembre 1993). – ONU – Département de l'information, *Les Nations Unies et le Cambodge (1991-1995)*, Série livres bleus des Nations Unies Vol. II, New York, 1995, p. 97

¹⁵¹ Raoul JENNAR (2010), *op. cit.* p. 92

2. La mise en œuvre des Accords de Paris : un tournant pour le retour de la paix et de la stabilité politique

a. 1991-1993 : Outils internationaux et choix cambodgiens

116. Les Accords de Paris ont pour but principal de ramener la paix et la démocratie au Cambodge en associant toutes les parties en conflit. Les objectifs sont de désarmer et cantonner les troupes des belligérants, de rapatrier les réfugiés de Thaïlande, de créer un environnement politique neutre et d'organiser des élections générales pour élire une assemblée constituante. Pour atteindre ces objectifs, les Nations Unies établissent un protectorat multinational sur le Cambodge, conduit par la Mission préparatoire des Nations Unies au Cambodge (MIPRENUC) de novembre 1991 à janvier 1992 puis par l'Autorité Provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC) de février 1992 à septembre 1993.

117. Le bilan de la mise en œuvre de ces Accords par l'ONU a été qualifié d'échec par de nombreux observateurs mais de « succès triomphal » par les Nations Unies, les milieux diplomatiques et certains journalistes.¹⁵² Échec, parce que les objectifs fixés n'ont pas été atteints malgré les moyens humains et matériels les plus importants de toutes les opérations de maintien de la paix de l'ONU. Le retard avec lequel l'APRONUC s'est déployée a entamé sa crédibilité et a laissé le temps aux Khmers rouges de reprendre leur liberté par rapport aux engagements qu'ils avaient signés. Eu égard à la persistance d'une menace khmère rouge, l'État du Cambodge a alors refusé de désarmer ses troupes. Par ailleurs, le mandat de l'APRONUC est ambigu¹⁵³ car il laisse place à une confusion entre deux types de mission très différents : maintenir une paix née d'un accord (peacekeeping) ou imposer cette paix (peacemaking)¹⁵⁴. Cette ambiguïté a paralysé toute décision sur la question du désarmement. Sans compter les erreurs politiques et l'incapacité à prendre en compte les antécédents historiques, qui a permis à la Thaïlande de coopérer avec les Khmers rouges et d'exploiter les ressources naturelles en territoire cambodgien.

¹⁵² Le journaliste William SHAWCROSS déclarait que la mission de l'ONU au Cambodge était un "triomphe international" alors que sa collègue, Elisabeth BECKER a qualifié l'opération de "modèle" - Raoul JENNAR, (2010), *op. cit.* p. 95.

¹⁵³ L'échec du processus de démilitarisation s'explique par le fait que la mission n'était pas d'imposer les Accords de Paris, mais de faciliter leur mise en œuvre par des parties consentantes.

¹⁵⁴ Ces deux types d'opérations se fondent sur des chapitres différents, VI et VII de la Charte des Nations Unies.

118. Les contradictions n'ont pas manqué non plus concernant le fonctionnement d'une structure de réconciliation créée par les Accords de Paris – le Conseil National Suprême – qui inclut les quatre factions jusque-là hostiles entre elles – et dans le même temps, l'organisation d'une compétition électorale entre ces mêmes factions. Par ailleurs, la souveraineté du Cambodge formellement incarnée par le CNS, a été violée par la création, à l'initiative des cinq membres du Conseil de Sécurité de l'ONU, d'une structure ad hoc, le « *Core Group* »¹⁵⁵, qui impose sa lecture des Accords.

119. Parallèlement, les effets collatéraux de l'intervention de l'ONU sont multiples, souvent inéluctables en même temps que peu maîtrisés et ambivalents. Les dépenses de l'opération de l'APRONUC (plus de deux milliards de dollars américains¹⁵⁶) ont des effets déstabilisateurs sur l'économie locale : l'écart vertigineux entre le revenu moyen par habitant (200 USD par an) et le per diem offert par l'ONU à ses officiers et fonctionnaires civils (entre 150 et 200 USD par jour) entraîne de l'inflation, une augmentation des salaires et des loyers, le détournement de la force de travail et des investissements dans la production des biens essentiels vers des activités du secteur tertiaire, offrant essentiellement des services aux étrangers vivant au Cambodge, le redémarrage de l'immobilier et l'enclenchement de la spéculation foncière et immobilière, la création de structures d'accueil hôtelières, la préparation de la réouverture d'Angkor au public, le commencement du travail de déminage¹⁵⁷. La population mais aussi la prospérité de Phnom Penh augmente, tandis que l'économie rurale stagne, que les infrastructures du pays restent dans un état catastrophique et les services publics assistés. Très vite le Cambodge est rattrapé par le sida comme le reste du monde. Malgré l'ouverture rapide sur le monde, l'apparition de technologies de pointe, la multiplication des chaînes de télévision et des médias (fin 1993, il y a près de cent journaux¹⁵⁸), l'APRONUC n'a pas réussi à améliorer de manière significative le respect des droits de la personne. La période de l'opération de maintien de la paix a été marquée par d'importantes violations des droits humains, parmi lesquelles le massacre par les Khmers

¹⁵⁵ Ce "*Core Group*" est composé au départ des cinq ambassadeurs de ces pays. Il est élargi par la suite aux représentants de six autres pays (Allemagne, Australie, Canada, Indonésie, Japon et d'autre pays), à l'exclusion du Viêtnam. Ce "*Core Group*" n'a aucun fondement légal et n'est prévu par aucune disposition des Accords de Paris. Mais il s'est imposé comme le véritable décideur politique pendant toute l'opération de l'ONU en se posant comme le gardien vigilant de la lettre de ces Accords. Les membres du *Core Group* se sont invités aux réunions du CNS. Ils ont imposé leur lecture des accords. – JENNAR Raoul (2010), *op. cit.* p. 111

¹⁵⁶ Dont une partie dans des salaires élevés, ce qui en fait l'opération la plus coûteuse de l'histoire des Nations Unies.

¹⁵⁷ Dans un contexte où les conflits avec les Polpotistes continuant, les protagonistes continuaient également à poser des mines.

¹⁵⁸ 79 titres en khmers, 6 en français, 6 en anglais, 2 en chinois et 1 en vietnamien (source : École Française d'Extrême Orient).

Rouges de résidents vietnamiens au Cambodge, le mauvais traitement de prisonniers. La sécurité est compromise par quelques centaines d'assassinats politiquement motivés qui ont augmenté dans les mois qui ont précédé les élections de mai 1993¹⁵⁹.

120. Le rapatriement¹⁶⁰ de plus de 372 000 réfugiés cambodgiens de Thaïlande est lui qualifié de succès. Selon des observateurs, le succès est à mettre au crédit de l'UNHCR¹⁶¹ et non pas à celui de l'APRONUC. Grâce au pragmatisme et à la flexibilité de l'UNHCR, tous les réfugiés furent rapatriés à temps pour pouvoir participer aux élections. Cependant la réintégration des rapatriés n'a pas été réalisée¹⁶². Autre succès mis au compte de l'APRONUC : « la question cambodgienne » peut être évacuée de la scène internationale, les bases de la stabilité politique et du multipartisme sont posées par le biais de l'adoption d'une nouvelle Constitution et des élections, enfin le processus de reconstruction et de redressement du pays¹⁶³ a commencé malgré la poursuite de la guerre dans certaines zones.

121. Quoi qu'il en soit, l'opération de l'ONU au Cambodge n'est qu'un élément d'un processus plus long et complexe. Les Accords de Paris, conçus principalement par les cinq membres du Conseil de Sécurité¹⁶⁴, se sont révélés dans la pratique des instruments occidentaux imposés au Cambodge prenant très peu en compte les spécificités du pays. Les dirigeants cambodgiens ont profité avec habileté et pragmatisme des lacunes et des failles de la mission de l'APRONUC pour imposer leurs choix.

122. Suite à une campagne massive d'inscription menée par les volontaires des Nations Unies et qui dure quatre mois, 4 764 430 électeurs sont enregistrés. Vingt partis sont en lice. Pendant les six semaines de campagne électorale, les candidats de tous les partis ont la possibilité de s'exprimer dans les multiples réunions publiques organisées par leur parti

¹⁵⁹ ASIA WATCH, *An Exchange on Human Rights and peace-keeping in Cambodia*, New York, 23 September, 1993

¹⁶⁰ L'article 19 de l'Accord pour un règlement politique global du conflit du Cambodge.

¹⁶¹ Haut-Commissariat de l'ONU pour les Réfugiés.

¹⁶² D'après le rapport du World Food Programme, publié en février 1994, deux ans et demi après leur retour au pays, la réintégration en était encore à ses débuts. Un quart d'entre eux étaient réduits à la mendicité et sont contraints de commencer la deuxième migration. Parmi les squatters de Phnom Penh qui font régulièrement l'objet d'expulsion, on trouve en 1994, 25% des rapatriés. – Raoul JENNAR, (2010), *op. cit.* p. 106

¹⁶³ Soutenu par la communauté internationale à travers le International Committee on Reconstruction of Cambodia (ICORC) qui a été créé par la Conférence de Tokyo. Il a fallu attendre plus d'un an pour qu'il se réunisse pour la première fois, les 8 et 9 septembre 1993, à Paris. Sa deuxième réunion a eu lieu à Tokyo, les 10 et 11 mars 1994. Le rythme des réunions fournit une indication quant au niveau d'intérêt des acteurs internationaux.

¹⁶⁴ Dans le cas du processus engagé au Cambodge, l'ONU a joué un rôle de conseiller technique tout au long des négociations, elle n'assume pas la paternité du compromis, qui a été réalisé, pour l'essentiel, entre les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité. Elle enregistre, puis l'entérine et enfin met en œuvre. Sa responsabilité se situe au niveau de sa capacité à remplir un rôle d'agent d'exécution.

respectif. Les électeurs ont connaissance des programmes et des candidats, en dépit de la violence politique et des intimidations. La Radio « UNTAC » se révèle le meilleur moyen de convaincre les électeurs que le secret de leur vote sera respecté. Une brèche fissure le monolithisme du système en place¹⁶⁵. Les élections générales se déroulent pacifiquement en mai 1993 malgré le boycott et les menaces de représailles des Khmers Rouges. L'objectif de réapprendre aux Cambodgiens de tous horizons à vivre ensemble et à régler leurs différends par la compétition politique plutôt que par la guerre est en partie atteint. Alain FOREST compare ces élections à l'un de ces mouvements de retour aux origines si familiers au Cambodge¹⁶⁶.

123. La participation de 89,56% du corps électoral, succès incontestable du scrutin, disqualifie les Polpotistes.¹⁶⁷ Ce taux de participation, particulièrement élevé si on le compare avec celui de bien des démocraties occidentales, exprime la confiance de la population dans le scrutin et manifeste l'attente d'un système politique nouveau.

124. Les résultats définitifs des élections proclamés le 10 juin 1993, sont relativement serrés. Les candidats royalistes, portés par l'espoir réel que suscitait dans la population le retour de NORODOM Sihanouk, obtiennent 45.47% des voix (58 sièges sur 120), ceux du PPC de HUN Sen, 38,22 % (51 sièges). Loin derrière viennent les candidats du parti de SON Sann avec 3,81% des voix (10 sièges) et du parti MOLINAKA¹⁶⁸ avec 1,37% des voix (1 siège). La majorité de Cambodgiens votent pour la première fois contre le gouvernement en place et rejettent courageusement le statu quo. Ils ont voté pour la paix.

125. Conséquence du système électoral proportionnel imposé par les Accords de Paris, aucun parti politique ne dispose de la majorité des deux tiers requise pour l'adoption de la Constitution. Le PPC, qui contrôle alors l'armée, la police et l'appareil d'État, refuse de reconnaître les résultats qui font de lui le deuxième parti. Il dénonce des « irrégularités

¹⁶⁵ JENNAR Raoul, (2010), *op. cit.* p.104

¹⁶⁶ Elles offrirent l'impression que le Cambodge était revenu à la veille des années 1960, la compétition électorale mettant aux prises une série de nébuleuses : sihanoukiste (FUNCINPEC), dirigé depuis 1991 par le fils de Sihanouk, le prince NORODOM Ranariddh), communiste (sous le nom de Parti du Peuple Cambodgien, PPC, adopté en fin 1991 et reprenant ainsi l'appellation « Parti du Peuple », *Procheachun*, qui avait été celle du parti communiste jusqu'à sa dissolution par Sihanouk en 1962), ex-démocrate bouddhique, PLDB, en mai 1962). – FOREST Alain (2010), *op. cit.* p. 112

¹⁶⁷ Les Khmers Rouges avaient appelé au boycott sous le prétexte qu'au moins la moitié des quatre millions sept cent soixante-cinq mille électeurs étaient des Vietnamiens.

¹⁶⁸ MOLINAKA (Mouvement de Libération nationale du Kampuchea), créé en août 1979, ce fut le premier mouvement de quelque envergure unissant plusieurs centaines de groupuscules mis sur pied avant même l'effondrement du régime khmer rouge (le 7 janvier 1979) pour organiser la résistance aux dirigeants du Kampuchea Démocratique. Absorbé, par la suite, en tant que groupement militaire au sein des forces sihanoukistes, ce mouvement s'est inscrit comme parti politique aux élections de 1993. Il a eu un élu. – JENNAR Raoul, *Les clés du Cambodge*, Maisonneuve et Larose, Paris, 1995, p. 314

massives » dont il affirme être victime et sur lesquelles il avait mis en garde dès le début de la campagne électorale. Plusieurs indices l'amènent à penser que l'objectif de plusieurs dirigeants de l'APRONUC était en fait d'écarter le PPC du pouvoir. Il reproche le manque de neutralité de l'APRONUC et en particulier, de la Radio UNTAC. Il dénonce des manipulations de la loi électorale modifiée sans consultation du CNS.

126. La crise postélectorale¹⁶⁹ engendre la menace d'une nouvelle guerre civile. Afin de résoudre cette crise, le prince NORODOM Sihanouk formule des propositions successives mais se heurte à une forte opposition des États-Unis et à une vive hostilité de l'APRONUC. Présidant le CNS, il réussit à imposer l'idée, suggérée par le PPC, d'un gouvernement provisoire de coalition. D'après ROS Chantrabot, la volonté du prince NORODOM Sihanouk, de se soustraire au contrôle de l'APRONUC remonte au lendemain de la signature des Accords de Paris, surtout après son retour au Cambodge, le 14 novembre 1991. Durant la période de l'APRONUC, il passe la majorité de son temps à Pékin, en retrait. Il déclare qu'il lui est possible de ramener la paix au Cambodge, sans avoir besoin d'interventions étrangères ou de la communauté internationale. À l'époque, d'après certains observateurs, il mène une autre politique, personnelle, parallèle et opposée à celle de l'APRONUC. Soit ses manœuvres visent à dégager le Cambodge de la tutelle onusienne, pour qu'il puisse enfin le récupérer sous sa coupe. Ainsi, les Khmers Rouges, l'État du Cambodge et les autres seraient obligés de l'accepter comme seul et unique chef. Soit, il cherche à récupérer tous les pouvoirs perdus durant les deux dernières décennies de guerre. En s'alliant avec le PPC, avec le soutien inconditionnel du FUNCINPEC, il se croit maître de la situation et en mesure de se retourner contre les Khmers Rouges et le FUNLPK. Dans cette perspective, l'APRONUC barre le chemin de sa reconquête du pouvoir¹⁷⁰.

127. Sans attendre la date du 15 juin et la reconnaissance des résultats officiels des élections par l'APRONUC, l'Assemblée constituante s'installe le 14 juin 1993. Elle vote à l'unanimité une résolution¹⁷¹ annulant le vote du 18 mars 1970 et rétablit NORODOM Sihanouk dans ses prérogatives de chef de l'État¹⁷². Cette résolution, d'abord jugée sans base

¹⁶⁹ Nous développerons plus en détail cette crise dans la Première partie, Titre 2, section 1.

¹⁷⁰ ROS Chantrabot, (2000), *op. cit.* p. 73

¹⁷¹ Extrait : "1. Rendre justice à notre Samdech Euv Vénéré, en déclarant nul et non avvenu le coup d'État du 18 mars 1970 (...) et de reconnaître toujours notre Samdech Euv Vénéré comme chef de l'Etat légal du Cambodge depuis début 1970 sans interruption ; 2. Remettre à notre Samdech Euv Vénéré les pleins pouvoirs et tous les pouvoirs spéciaux inhérents à sa qualité et à ses fonctions de chef de l'État (...)". – ROS Chantrabot, (2000) *op. cit.* p. 77

¹⁷² D'après ROS Chantrabot, par le biais de cette résolution, on peut déduire que tous les membres de l'Assemblée constituante ne connaissent pas l'histoire de leur propre pays. Sur le plan technique et de

légale, est finalement entérinée, en même temps que le résultat des élections, par le Conseil de Sécurité de l'ONU.

128. Ce fait accompli relègue l'APRONUC au second plan, le prince NORODOM Sihanouk a la liberté d'agir pour aller de l'avant. Dans la foulée, il nomme, le 16 juin 1993, son fils, le prince NORODOM Ranariddh, président du FUNCINPEC et HUN Sen, co-présidents du Gouvernement National Provisoire du Cambodge (GNPC) et les charge de le former. Dix jours plus tard, un accord intervient entre les deux dirigeants sur la composition du gouvernement et son « programme d'actions ». Le GNPC et son programme d'actions pour les trois mois à venir sont validés par le vote de confiance de l'Assemblée constituante, le 1^{er} juillet 1993.

129. Le vote de la résolution du 14 juin et l'investiture du GNPC du 1^{er} juillet constituent des défis majeurs pour le Cambodge. Tout d'abord, contre la communauté internationale, laquelle a limité le rôle de l'Assemblée constituante à la rédaction d'une Constitution et n'a pas prévu une administration provisoire du pays durant la période entre la proclamation des résultats officiels du scrutin de mai 1993 et la promulgation de la Constitution. C'est ensuite un défi que les Cambodgiens s'imposent à eux-mêmes en réhabilitant, sans aucune base légale, un chef de l'État et en négociant la composition d'un gouvernement de coalition bicéphale dont font partie toutes les formations représentées à l'Assemblée constituante.

130. Ces options politiques « peu orthodoxes » qui sont alors décidées sont, selon ROS Chantrabot, en gestation depuis novembre 1991. Par exemple, en novembre 1991, quand les quatre factions cambodgiennes déclarent « officiellement et solennellement que le prince NORODOM Sihanouk a été le chef de l'État légitime et de plein droit depuis 1970 ».¹⁷³

131. La Constitution est adoptée le 21 septembre 1993 à une très large majorité de 113 voix contre 5 et 2 abstentions¹⁷⁴. Elle est promulguée, le 24 septembre 1993, par le prince

connaissance, elle ne pourrait pas, non plus, se permettre de juger et corriger l'histoire, en gommant des événements d'une période vieille de vingt ans. D'un autre point de vue, pour être logique avec l'esprit de cette résolution, elle n'avait pas besoin de rédiger une nouvelle constitution, puisqu'elle avait reconnu le prince NORODOM Sihanouk comme chef de l'État légal du Cambodge, depuis 1970 sans interruption. Il suffisait donc de remettre en vigueur l'ancienne constitution du 6 mai 1947, modifiée en 1955 par NORODOM Sihanouk lui-même, cela aurait été contraire aux Accords de Paris de 1991. - ROS Chantrabot, (2000) *op. cit.* p. 100

¹⁷³ ROS Chantrabot, (2000), *op. cit.* p. 71

¹⁷⁴ Le Constituant cambodgien a accompli sa mission sous diverses influences : influence du régime antérieur, celle de l'État du Cambodge, influence de la tradition autocratique ancestrale représentée par le prince NORODOM Sihanouk et partiellement relayée par le parti FUNCINPEC et influence occidentale résumée dans le mythe de l'État de Droit, de la démocratie promu par l'ONU et l'ancien colonisateur que fut la France. Maurice Gaillard rappelle également combien NORODOM Sihanouk était attaché à une version occidentale de la Constitution. Dans sa note du 18 juin 1993, dans laquelle il exprimait ses vues sur la future Constitution, le

NORODOM Sihanouk, qui le même jour, est couronné Roi du Cambodge, premier Roi constitutionnel du Cambodge moderne. Le Roi nomme aussitôt son fils, le prince NORODOM Ranariddh, 1^{er} Premier ministre, et HUN Sen, 2nd Premier ministre et les charge de former le Gouvernement royal du Cambodge. Ces actes mettent fin à l'existence du CNS et marquent la fin du mandat de l'APRONUC au Cambodge et l'achèvement de l'opération de maintien de la paix. Ils signent la réappropriation par les Cambodgiens des rôles politiques et ce, à travers deux compromis typiquement cambodgiens : la restauration de la monarchie et l'élection de NORODOM Sihanouk comme Roi du Cambodge.

132. D'après certains observateurs, les Accords de Paris sont muets sur la question de la promulgation par un chef de l'État ou par le Président du CNS. L'article 1 de l'Accord pour un règlement politique global du conflit du Cambodge prévoit que c'est l'Assemblée constituante qui devait l'approuver et la promulguer. C'est après la formation d'un gouvernement seulement, que l'on doit procéder à l'élection d'un président ou chef de l'État. Le Cambodge, après avoir connu trois républiques retrouva une monarchie sans que son peuple ait eu le temps d'exprimer ses sentiments et sa volonté. Le parti royaliste FUNCINPEC ne représentait que 45,47% des suffrages exprimés, soit moins que la barre des 50%. Placés devant le non-respect des Accords de Paris, l'APRONUC et le Conseil de Sécurité de l'ONU ont pris le train en marche, pour sauver leur crédibilité et dans le souci de pouvoir se désengager du borbier cambodgien¹⁷⁵.

133. En somme, le pari cambodgien qui consistait à tenter de faire la paix avec Pol Pot et à réintégrer les Khmers Rouges dans le processus de paix (et par là même à les réhabiliter moralement, politiquement, juridiquement) était un pari perdu. Les Accords de Paris, dans leur caractère « global » sont morts en juin 1992, lorsque les Khmers Rouges ont refusé de les appliquer. La guerre continuant, les activités militaires retrouvent leur niveau d'avant le passage de l'APRONUC.

134. Malgré tout, avec la nouvelle Constitution qui marque une étape vers la paix et l'adoption du système politique le plus libéral de la région à partir de 1993, le Cambodge entre dans une nouvelle ère de stabilité politique. D'abord partielle, elle n'a de cesse d'être

prince NORODOM Sihanouk la projetait ainsi : "La Cambodge est une démocratie libérale de style "occidentale", avec un régime parlementaire (et non pas "présidentiel"), un système pluraliste, une presse totalement libre (sans aucune censure), un système économique de "marché" et "libre entreprise" (à l'occidentale), un respect total des droits de l'Homme tels qu'ils sont définis dans la Charte de l'ONU, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et les diverses Conventions sur les droits de l'Homme, de la Femme et de l'enfant ... La séparation des pouvoirs (pouvoir législatif, pouvoir exécutif e pouvoir judiciaire) doit être stricte. Le pouvoir judiciaire doit être absolument indépendant du gouvernement et de tel ou tel parti politique". – GAILLARD Maurice (dir), (2005), *op. cit.*, p. 8

¹⁷⁵ ROS Chantrabot (2000), *op. cit.* p. 101

renforcée depuis.

b. La Constitution de 1993, enracinement de la stabilité politique actuelle

135. La Constitution de 1993 comme les précédentes est un produit importé. Ses principes fondamentaux ont été édictés par les grandes puissances et inscrits dans les articles de l'annexe 5 des Accords de Paris¹⁷⁶. Sur l'essentiel, les Constituants cambodgiens¹⁷⁷ ont une marge de manœuvre très réduite : le Cambodge devait s'aligner sur le modèle imposé. De ce fait, cela s'illustre dès le préambule de la Constitution, dans l'alinéa 3, qui fixe déjà quelques orientations à savoir « le système de démocratie libérale pluraliste », qui doit permettre le respect des droits de l'Homme, le respect de la loi, le développement et la prospérité d'un pays devenu « Ile de Paix ».¹⁷⁸

136. Néanmoins, malgré ces influences extérieures, selon KONG Phirun et Jean-Marie CROUZATIER, la Constitution de 1993 comme celles qui l'ont précédée contient un certain nombre de caractéristiques constantes de la culture et de l'histoire khmère. L'écrit n'a pas la même valeur pour un Occidental et un Cambodgien. La notion de communauté, peuple, nation et État ne font pas référence aux théories occidentales du constitutionnalisme. On peut souligner le rôle de l'État dans la cohésion de la société, les sources de sa légitimité, le rapport particulier au pouvoir et l'influence bouddhique caractéristique des États theravadins de l'Asie du Sud-Est. La Constitution de 1993 comporte également une dimension politique cambodgienne qui n'est pas immédiatement apparente mais que notre recherche mettra en exergue dans la première partie de notre thèse. Toutes ces caractéristiques sont essentielles pour la compréhension générale de notre analyse tout au long de cette recherche.

137. Les traditions cambodgiennes ne débouchent pas, pour les observateurs occidentaux, sur la codification écrite des règles qui s'inscrivent dans le temps avec la force de la permanence. Elles ne favorisent pas l'émergence de la notion de loi, contrat écrit entre l'État et le citoyen. Au contraire, dans ces traditions, la gestion des affaires reste un moyen de

¹⁷⁶ Procédure d'adoption de la Constitution (article 1), forme et contenu de la déclaration des droits (article 2), statut de l'Etat (article 3), type du régime politique (démocratie libérale, pluralisme, élections régulières, scrutin secret (article 4), pouvoir judiciaire indépendant (article 5)

¹⁷⁷ Les Constituants cambodgiens ont accompli leur mission sous diverses influences : influence du régime antérieur, celle du PPC ; influence de la tradition autocratique ancestrale représentée par le prince Sihanouk et partiellement relayé par le parti vainqueur des élections de mai 1993, le FUNCINPEC ; influence occidentale résumée dans le mythe de l'Etat de droit promu par l'ONU et l'ancien colonisateur que fut la France. GAILLARD Maurice, *op. cit.* p. 6

¹⁷⁸ GAILLARD Maurice (dir.), (2005), *op. cit.* p. 9

bénéficiaire et de faire bénéficier ses proches du crédit public. La compétition politique est généralement intolérante et consiste dans l'élimination de l'adversaire. L'exercice du pouvoir se ramène trop souvent au maintien de l'homogénéité sociale par l'usage de la coercition. Néanmoins, dès lors que les règles écrites sont introduites, de gré ou de force, dans leur société, les Cambodgiens ne les rejettent pas mais les abordent dans le premier temps, d'une manière pragmatique : ils les respectent et les appliquent quand cela les arrange, et puis les adoptent de façon pérenne quand ces règles sont assimilées par l'ensemble de la société.

138. L'importance de la collectivité est toujours présente dans la mentalité cambodgienne. Cette collectivité se réfère à la communauté khmère, représentée dans les Constitutions, sous le terme de la Nation en 1947, 1972 et 1993 et du peuple en 1976, 1981 et 1989. Cette communauté exige une reconnaissance qui permet de mettre fin à plus de cinq siècles de remise en cause de l'existence du peuple khmère, par les ambitions territoriales des deux puissants voisins, les Thaïs et les Vietnamiens et par les dirigeants polpotistes pris de folie¹⁷⁹. L'intégrité du territoire national, le respect des frontières du Cambodge et la revendication de neutralité et de non-alignement¹⁸⁰ sont des références constantes dans toutes les Constitutions.

139. Du point de vue occidental, cette communauté n'est pas une nation avec un peuple de citoyens, acteurs de leur destin, en raison des traditions et de la croyance selon laquelle, sur terre, on reçoit ce qu'on mérite. Les Cambodgiens ont été écartés de la prise de décision et des choix politiques dans une société basée sur la hiérarchie. Cette hiérarchie est fondée non pas sur les mérites personnels de chacun, mais sur l'âge et l'influence, le prestige conféré par un diplôme. Elle est omniprésente, ce qui explique la généralisation de la relation patron-client, et ses conséquences : la concussion, le népotisme. D'où la nature clientéliste des relations sociales qui existe dans la pratique constitutionnelle cambodgienne, qui transcende les textes et les régimes. En l'absence d'un cadre légal protecteur, le peuple cambodgien, tout au long des siècles a recherché protection et promotion au travers des réseaux relationnels sans avoir toujours un rapport avec un système institutionnel donné. Cette recherche s'est progressivement transformée en un véritable système, qui possède ses propres codes, ses propres règles, non écrites mais profondément inscrites dans les comportements. Népotisme, favoritisme et concussion découlent directement de ce système. Si, aujourd'hui, la protection d'un parti, d'un clan, d'une famille, d'un homme importe plus que le respect de la loi, c'est le résultat de siècles au cours desquels ce système a pu s'enraciner profondément dans la

¹⁷⁹ GAILLARD Maurice (dir) (2005), *op. cit.* p. 9

¹⁸⁰ Même si les termes ont une signification différente en 1947 et en 1993.

mentalité cambodgienne.

140. Comme dans la plupart des pays d'Asie, au Cambodge, l'État assure par la contrainte la cohésion de la société. Cette contrainte est d'ailleurs acceptée comme une nécessité (la tradition politique hindouiste) et même recherchée par les individus soucieux de protection. Qu'il s'incarne dans la personne d'un Roi, d'un Président ou de Conseils, l'État est toujours omniprésent et souvent omnipotent. Il contrôle l'économie, régularise les activités économiques et sociales, il s'introduit dans la vie privée. Cela est constant dans les Constitutions du Cambodge et même dans le texte « libéral » de 1993. Le Cambodgien est certes un citoyen, mais les droits et les libertés qui lui sont accordés peuvent être suspendues au nom de l'ordre public et de la sécurité nationale. En Asie, le pouvoir est traditionnellement patriarcal, tutélaire, paternaliste : en un mot, protecteur. L'individu recherche la protection du pouvoir plus qu'une participation à la prise de décision. Cette contrainte paraît insupportable aux yeux des Occidentaux individualistes et méfiants à l'égard du pouvoir.

141. La Constitution de 1993 consacre et ordonne l'État, détermine ses divisions et ses structures, précise les modes d'exercice du pouvoir et fixe les règles qui permettent de choisir les personnes auxquelles seront confiées les responsabilités du pouvoir. Mais, au Cambodge, entre le texte, son interprétation et son application éventuelle, on observe une série de décalages qui laissent libre cours à des pratiques plus conformes aux traditions et assez éloignées des grands principes fondateurs d'un État de droit.

142. Nous adhérons à la constatation de KONG Phirun et de Jean-Marie CROUZATIER selon laquelle, généralement, tout État enracine sa légitimité dans l'histoire. Au Cambodge, cela est illustré d'abord par la présence constante de la silhouette des temples d'Angkor dans les drapeaux adoptés par les régimes successifs. En effet, la grandeur d'Angkor fait l'objet d'un consensus parmi les Cambodgiens, même si les interprétations diffèrent : sommet des réalisations des Rois qui l'ont précédé pour NORODOM Sihanouk, symbole du travail populaire pour les Khmers rouges, permanence de l'âme et de la culture khmères pour les autres régimes. Angkor a laissé une marque profonde dans l'organisation du pays car à sa vénération est liée depuis 802 la figure centrale du Roi. Notamment inspiré des coutumes indiennes, la culture de Dieu-Roi investit le monarque d'une puissance divine. Depuis douze siècles, le monarque khmer joue un rôle politique majeur mais ce qu'il incarne du point de vue religieux prime sur le politique pour la société cambodgienne. La mission du Roi est moins de commander, d'exercer le pouvoir, que de fixer les règles, de déterminer ce qui est au sens propre, le droit. Il maintient l'ordre, non au sens politique mais cosmique. Sans lui, point d'ordre, tout retournerait au chaos.

143. Pour les politologues occidentaux, l' « institutionnalisation du pouvoir » est un concept important mais elle est vide de sens dans le pays asiatique où le pouvoir est nécessairement personnalisé et où le maître du pays reste paré d'une auréole sacrée. La restauration de la monarchie en 1993 a été accueillie avec ferveur par une population qui considère le coup d'État de 1970 qui a renversé le prince NORODOM Sihanouk, chef de l'État, comme une cause des malheurs survenus ensuite. Le Roi enfin revenu va pouvoir ressusciter l'Âge d'or, et rétablir les coutumes et traditions khmères. Ces « bonnes coutumes » ancestrales, la référence au bouddhisme sont également une constante des textes constitutionnels : depuis 1970, les pouvoirs successifs à l'exception du Kampuchéa démocratique y ont cherché le ciment d'une unité nationale compromise. Dans une société totalement déstructurée par la guerre et les déplacements de populations, cet appel à un passé mythique ne pouvait qu'avoir des effets sensibles.¹⁸¹

144. Dans la Constitution de 1993, l'écart entre les valeurs de référence (pluralisme, séparation des pouvoirs, participation) et les constantes culturelles et sociales (soumission à l'autorité unanimisme de façade) est perceptible comme dans les constitutions « libérales » précédentes et également dans d'autres constitutions libérales de pays asiatiques. Les chercheurs occidentaux relèvent le phénomène pour le critiquer ou le condamner, car ils le considèrent comme un obstacle au développement. Ce faisant, ils appliquent à l'objet de leur recherche, des concepts occidentaux, une grille d'analyse inadaptée qui limite leur appréhension des réalités politiques asiatiques.

145. La Constitution de 1993 fixe par le droit les garanties de la stabilité d'un nouveau régime rompant avec les remises en cause incessantes des cinquante dernières années¹⁸². 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 et démocratique une perfection et une « fin de l'histoire » est inappropriée pour l'étude des systèmes asiatiques car dans ces systèmes, les rapports entre l'État et la société civile sont beaucoup plus complexes qu'en Occident. D'autre part, le changement en Asie passe 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 bouddhique) rejettent la confrontation ouverte et privilégient

¹⁸¹ KONG Phirun et CROUZATIER Jean-Marie, *op. cit.* p. 11

¹⁸² GAILLARD Maurice (dir.), (2005), *op. cit.* p. 9

l'harmonie apparente. C'est pourquoi les théories occidentales analysant le changement en termes d'opposition entre les 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 entre nécessairement en conflit, mais la confrontation débouche généralement sur un compromis qui permet une coexistence pacifique et préserve l'harmonie.

146. Par ailleurs, la Constitution de 1993, notamment son article 131, consacre la valeur juridique du texte constitutionnel et confirme le principe de la hiérarchie des normes qui est l'un des fondements de l'État de droit¹⁸³. Pour les juristes et politologues, cette notion de « loi fondamentale » semble très largement étrangère à la pratique constitutionnelle cambodgienne depuis 1947 car la Constitution n'est pas, au Cambodge, un texte doté d'une valeur particulière, qui s'impose catégoriquement à tous et qu'on ne modifie qu'au prix de procédures très dissuasives. Et pourtant l'idée de « loi fondamentale » se trouve inscrite, explicitement dans les Constitutions en vigueur depuis 1947 et implicitement dans la Constitution du *Kampuchéa Démocratique*. Ce constat fournit une première indication sur le décalage entre la norme juridique et la pratique effective. De ce fait, le texte constitutionnel n'est pas, au Cambodge, considéré comme une contrainte. Il est au contraire perçu comme une virtualité, un idéal auquel on s'efforce de s'apparenter et que l'on s'emploiera à réaliser si la nécessité s'en fait sentir. Il y a une approche très pragmatique des dispositions de la Constitution qui est totalement différente de l'autorité conférée à des Constitutions dans nombre de démocraties occidentales¹⁸⁴.

147. Cette manière pragmatique d'analyser la Constitution n'est pas étrangère à un sens très faible de l'idée d'intérêt général. La notion d'un bien public possédé en indivision par chacun des citoyens est quasiment absente. Alors que tous les discours politiques de 1979-1989 affirmaient le contraire, une distinction entre sphère publique et sphère privée est quasi inexistante. En effet, on observe chez ceux qui assurent le fonctionnement des institutions,

¹⁸³ "La Constitution est la loi suprême du Cambodge. Toutes les lois et décisions des organes de l'Etat doivent être conforme à la Constitution".

¹⁸⁴ Le constat de Claude-Gilles GOUR en 1965 à propos de la Constitution de 1947 et de ses révisions successives demeure aujourd'hui encore tout à fait pertinent : « La Constitution cambodgienne n'est pas un cadre fixe, immuable qui impose ses impératifs juridiques à une vie politique en perpétuelle évolution. (...) C'est une trame générale, très stable, qui se modifie, s'adapte dans le détail aux exigences de la réalité. Les procédures de révision très simples et très rapides permettent à la Constitution de ne jamais constituer un frein susceptible de conduire à l'impasse juridique mais au contraire de suivre de très près les transformations de la vie politique – et parfois de les faciliter en les devançant – de tirer la leçon de certains échecs et de multiplier les expériences. » - GOUR Claude-Gilles, *Institutions Constitutionnelles et Politiques du Cambodge*, Dalloz, Paris 1965, pp. 84-85

une confusion massive entre le bien commun et l'intérêt privé. Cette confusion affaiblit la notion d'État impartial voire la détruit. Le concept de pouvoirs publics se confond avec l'autorité des personnes qui en assurent concrètement le fonctionnement.

148. Dans les comportements sociaux des Cambodgiens, le rapport au pouvoir répond à ce qu'est, au Cambodge, l'objet de la politique¹⁸⁵. Le pays khmer a vu se répandre cette conception de base, issue du bouddhisme theravada, selon laquelle le chef suprême, le Roi, est un dhamaraja, un homme juste, incorporation du dharma, soutien de la relation, bienfaiteur de son peuple et source de la loi morale. Très étroitement connectée à cette notion était celle de Chakravartin, ou régent du monde (le Palais royal figurant le centre axial du monde). Il représentait un lien nécessaire entre les différents niveaux de l'existence cosmique, animaux, nature, humanité, dieux, etc. Il incarne l'harmonie entre la nature et le monde. Toute la vie politique et sociale est dès lors articulée autour du monarque, de sa cour, des prétendants au trône et du « sangha ».¹⁸⁶ C'est à partir de ce centre que s'organise des réseaux clientélistes qui utilisent à des degrés divers les liens de parentés et qui se nourrissent de luttes factionnelles et d'affrontement individualistes. L'intérêt le plus égoïste est la règle d'action.

149. D'une certaine façon, tout ceci maintenait le roi à distance de la gestion directe des affaires qui était confiée à des ministres puissants et à leurs épouses, pour ne rien dire des reines et des concubines royales, empêchant ainsi l'établissement de règles fixes de succession et laissant le terrain libre à de durs conflits entre les princes et les autres rejetons royaux. L'histoire siamoise, birmane et khmère est pleine de ces luttes meurtrières pour la succession et de longues périodes de déclin dues à l'instabilité politique. Il y a une circonstance aggravante au Cambodge, c'est le caractère électif de la monarchie.

150. La politique, dans les sociétés théravadines, relève essentiellement de questions de moralité et de gestion sociale, qui sont perçues comme la condition nécessaire de la croissance de la religion et de l'accumulation des mérites par les individus. Le pouvoir est censé récompenser un bon « crédit » karmique des mérites passés, provenant d'existences antérieures et de la légitimité provient essentiellement du sangha qui est à son tour honorée et protégée par le détenteur de pouvoir. Le prince NORODOM Sihanouk est devenu roi sur cette base, bien qu'il ait été choisi et mis sur le trône, en 1941, par les Français.

¹⁸⁵ Ce monde culturel est étranger aussi bien aux valeurs juridiques occidentales nées du droit romain qu'aux habitudes administratives chinoises de la tradition mandarinale.

¹⁸⁶ Au Cambodge, le Bouddhisme est encadré par un clergé, "le Sangha", qui forme un corps organisé dont la structure est très hiérarchisée. Il est entièrement indépendant et n'a aucun lien, ni matériel, ni politique avec les clergés des autres pays théravadins. Il remplit, outre son magistère moral, un rôle socio-éducatif de toute première importance. Il constitue une force sociale considérable.

151. Certes, la Constitution de 1993 est un outil importé mais imprégné par des caractéristiques purement cambodgiennes. Elle a été fortement marquée par les circonstances de sa rédaction et de son adoption et par les influences diverses et variées. Dans la Constitution sont inscrites les libertés fondamentales, les droits économiques et sociaux sur lesquels la société civile va s'appuyer.

152. Mais, pour ROS Chantrabot, cette Constitution du 2^{ème} Royaume du Cambodge est minée.¹⁸⁷ Elle est pleine de contradiction, laissant entrevoir ainsi les traces de négociations et de compromis à se partager les pouvoirs présents et futurs : les articles 7, 16 et 13.¹⁸⁸ Le prince NORODOM Sihanouk l'accepta avec une certaine amertume et rancune, dans l'espoir de pouvoir les récupérer, plus tard, étape par étape. Sihanouk avait réussi à convaincre toutes les factions cambodgiennes d'accepter le système de vote de confiance ou, de défiance et d'approbation du gouvernement et de ses membres par la majorité des deux tiers des élus à l'Assemblée nationale, non par le système à majorité absolue, comme il est d'usage dans de nombreux pays démocratiques.

153. Nous partageons l'observation de Raoul JENNAR selon laquelle la Constitution de 1993 présente trois ambiguïtés.¹⁸⁹ D'une part, les dispositions du titre III¹⁹⁰ s'appliquent aux seuls « citoyens khmers », elles constituent une discrimination à l'égard d'autres membres de la population cambodgienne qui n'appartiennent pas à l'ethnie khmère. D'autre part, la Constitution de 1993 illustre une nette régression de la maîtrise des concepts de droit public et de la rigueur juridique. Nombre d'articles et termes de la Constitution font l'objet de diverses interprétations, notamment par les Occidentaux plus que par les Cambodgiens eux-mêmes. Le Conseil constitutionnel a été créé tardivement. Enfin, Raoul JENNAR remarque que le texte de la Constitution confère, à 33 reprises, à la loi le soin de mettre en œuvre une disposition constitutionnelle. Ce que Raoul JENNAR qualifie de « faiblesse originelle » de la Constitution, CHHOUR Leang Huot¹⁹¹ le définit comme une disposition circonstancielle et nécessaire.

154. Afin de cerner plus clairement les différents aspects voire questions que suscite

¹⁸⁷ ROS Chantrabot, (2000), *op. cit.* p. 103

¹⁸⁸ "Le Roi règne, mais ne gouverne pas" (l'article 7), restriction du rôle de la reine (article 16) et le conseil du Trône (article 13).

¹⁸⁹ JENNAR Raoul, " Les Constitutions du Cambodge : ambitions, continuités et ruptures", in *Actes du Colloque International sur la Khmérologie du 26-30 août 1996*, Vol. I, Presses de l'Université Royale de Phnom-Penh, 1998, pp. 278-279.

¹⁹⁰ Les dispositions du titre III, relatifs aux droits et devoirs des citoyens khmers (articles 31-50), des articles 76 (éligibilité des membres de l'Assemblée nationale) et 128 (participation au Congrès national).

¹⁹¹ *Entretien du 21 août 2012*

l'évolution du Cambodge depuis 1993, notre recherche se focalisera, dans la première partie, sur la conception du travail gouvernemental du Cambodge sous l'angle de la consécration de la stabilité constitutionnelle et politique dans le pays. Nous aborderons dans cette partie, la nature du régime, la source de légitimité du gouvernement et le renforcement de la stabilité constitutionnelle, pilier de la stabilité politique, y compris à travers les différentes crises (postélectorales et politiques). Nous tenterons, en seconde partie, d'analyser la mise en œuvre du travail gouvernemental comme instrument de la stabilité constitutionnelle et politique.

PREMIERE PARTIE

LE CADRE CONSTITUTIONNEL ET LA GENESE DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

TITRE 1. LE CADRE CONSTITUTIONNEL DU REGIME POLITIQUE CAMBODGIEN

155. Le travail gouvernemental doit tenir compte, en principe, du cadre constitutionnel du régime politique.

« Il est clair, en effet, que s'il s'agit d'un régime parlementaire, ou de séparation des pouvoirs, d'une monarchie ou une république, du fait qu'il y a un ou deux personnages à la tête de l'exécutif, le travail gouvernemental repose sur des bases et obéit donc à des règles différentes, imposées par les lois fondamentales et la pratique constitutionnelle du pays considéré. Selon la nature du régime concerné, une démocratie populaire ou une démocratie libérale, la légitimité du gouvernement est confirmée par des modes différents. »¹⁹²

156. La Constitution en vigueur au Cambodge consacre, dans son article 1^{er}, un régime de monarchie constitutionnelle et une démocratie libérale multipartite. Nous allons procéder, dans le cadre de cette partie du travail de recherche à l'examen de la nature du régime cambodgien : la monarchie constitutionnelle (chapitre 1) et la démocratie libérale pluripartite (Chapitre 2).

¹⁹² FOURNIER Jacques, *Le travail gouvernemental*, Presse de la Fondation nationale des Sciences politiques et Dalloz, Paris, 1987, page 13

CHAPITRE 1. LA MONARCHIE CONSTITUTIONNELLE

157. Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1993 et eu égard aux traits caractéristiques de la société traditionnelle cambodgienne, il sera intéressant de démontrer ce qui caractérise du point de vue historique l'ancrage et les spécificités profondes de la monarchie cambodgienne (Section 1) pour comprendre, dans le cadre de la Constitution, la place de la monarchie institutionnalisée dans la politique cambodgienne, une monarchie qui apparaît à l'époque contemporaine comme un facteur de la stabilité politique (Section 2).

Section 1. La monarchie et la vie politique cambodgienne

158. La monarchie occupe toujours une place importante et constante dans la vie politique et la mentalité cambodgienne malgré les vicissitudes que le pays a traversées aussi bien dans son histoire ancienne que contemporaine. Il nous convient de démontrer les caractéristiques de cet enracinement du point de vue historique (§ 1.) et comment elles en sont à l'époque contemporaine (§ 2.).

§ 1. L'enracinement profond de la monarchie dans la vie politique khmère

159. Le Cambodge est un pays exceptionnel dans le sens où il est le seul en Asie à avoir connu une monarchie millénaire qui fut abolie par un coup d'État en 1970 et rétablie vingt-trois ans plus tard. Il importe donc d'en rechercher les caractéristiques originelles pour comprendre à la fois la survivance de cette monarchie à travers les vicissitudes historiques qu'a connues le pays, notamment à partir du XIV^e siècle, après la période angkoriennne, et son profond enracinement dans la vie politique khmère afin d'apporter un éclairage sur sa résurgence après deux décennies de guerre et de tragédie. Ces caractéristiques nous paraissent très utiles pour appréhender les raisons de son influence et certains aspects de l'action que la monarchie exerce encore dans la vie politique cambodgienne. Rétrospectivement, il s'est avéré que ce modèle politique traditionnel exerçait une influence tellement profonde dans la société et la mentalité collective cambodgienne que les autres modèles politiques modernes (république ou révolution paysanne des Khmers rouges) n'ont pas été en mesure de

s'implanter véritablement dans le pays.

160. Ces caractéristiques originelles reposent tout d'abord sur le mythe de la fondation dynastique dès le I^{er} siècle de notre ère, la succession et l'enchevêtrement de différentes conceptions du pouvoir monarchique, le caractère personnalisé du pouvoir monarchique, le caractère électif de la couronne. Elles reposent ensuite sur l'appropriation et la reconfiguration de ce mythe par les Rois khmers successifs. L'exercice de ces pouvoirs monarchiques et ses conséquences façonnent le fonctionnement de la royauté khmère, dont quelques traits persistent à l'heure actuelle et expliquent certaines de ses traditions fondamentales, en particulier les règles d'accession au Trône.

161. La monarchie cambodgienne qui a été qualifiée, en 1965, par Claude-Gilles GOUR¹⁹³, d'institution capitale et de symbole de la continuité nationale dans les turbulences historiques, puise ses fondements et ses caractères dans la période la plus reculée de l'histoire du Cambodge, dès la première période d'indianisation, au début de notre ère. Il s'agit du mythe de la fondation dynastique, ancré dans une « alliance fécondante » entre reines indigènes et rois étrangers, laquelle « façonne le fonctionnement de la royauté dans son ensemble dont il procède aujourd'hui encore ».¹⁹⁴ Gregory MIKAELIAN et Marie-Sybille de VIENNE soulignent que « cette manière de fonder (refonder) le pouvoir par le truchement d'une exaltation de l'altérité figure comme le trait liminaire d'une royauté qui s'efforça, au cours de l'histoire, de restructurer ses assises en empruntant à des cultures étrangères pour mieux perpétuer son être »¹⁹⁵.

162. Des conceptions diverses du pouvoir monarchique ont été à l'origine de l'appropriation et de la reconfiguration de ce mythe par les Rois khmers successifs jusqu'au XVII^e siècle¹⁹⁶. Elles sont marquées par l'influence de « la doctrine brahmanique et sa vision ordonnée et évolutive du monde », par « la conception autochtone selon laquelle le Roi apparaissait comme la personnification sur la terre du dieu du sol et enfin par la conception

¹⁹³ GOUR Claude-Gilles (1965), *op. cit.*, p. 22.

¹⁹⁴ MIKAELIAN Gregory, VIENNE Marie-Sybille (de) et FORMOSO Bernard, "Présence des royautés sud-est asiatiques ?", in JAMMES Jérémy et ROBINNE François (dir.), *L'Asie du Sud-Est 2014. Bilan, enjeux et perspectives*, Bangkok, IRASEC, 2014, pp. 101-102.

¹⁹⁵ Il s'agit d'un modèle culturel qui pose la société locale comme composée de clans matrilineaires, où les hommes sont symboliquement reclassés comme Étrangers, non pour leur éventuelle appartenance à un peuple étranger, mais parce que l'ordre culturel les charge de gérer les fonctions externes au groupe socio-familial matrilineaire, et à ses impératifs de simple survie : le Savoir, le Surnaturel et enfin le Politique, en ce qu'il est superstructure coordonnant les unités sociales segmentaires matrilineaires. Cela se traduit à travers ce mythe de fondation de la Nation en tant qu'entité politique. – *Ibid.*

¹⁹⁶ Le mythe de fondation dynastique a été remanié pour la dernière fois au XVII^e siècle après le sac de Longvèk par les Siamois en 1594, eu égard de la nécessité de refondation du chef au pouvoir. MIKAELIAN Gregory, VIENNE Marie-Sybille (de) et FORMOSO Bernard, *op. cit.* p. 101

bouddhique mahayaniste (Grand Véhicule) selon laquelle le monarque est le serviteur de l'ordre cosmique et le régulateur de l'ordre humain. Le Roi bouddhique deviendra le mandataire des enseignements du Maître, prendra les caractères d'un bouddha en puissance et apparaîtra comme le reflet sur terre du Bouddha unique transcendant et surnaturel. D'après Claude-Gilles GOUR, du fait de ces conceptions, le Roi, investi du pouvoir d'harmoniser l'ordre humain et l'ordre du monde, harmonisation qui répondait à une exigence religieuse, était le seul capable de sauver la terre ou le royaume de l'anarchie. Sans le Roi, l'humanité était condamnée à vivre dans un état de chaos perpétuel. « Investir le Roi du pouvoir suprême était une nécessité qui légitimait son autorité ». La conception mahayaniste qui « divinise » en quelque sorte le monarque déboucherait plus directement encore sur une légitimation de l'absolutisme royal¹⁹⁷.

163. Dans la période post-angkorienne, sous influence du bouddhisme du Petit Véhicule ou Théravadin, le Roi est présenté comme celui qui doit sa position aux mérites acquis par ses actes antérieurs. « Cette conception humanise dans une très large mesure l'absolutisme royal sans pour autant l'amoindrir : le Roi apparaît comme devant être un père pour son peuple. Il assure son honneur en faisant respecter les lois. »¹⁹⁸

164. Ces conceptions successives du pouvoir monarchique s'illustrent également dans la figure du Roi Jayavarman II¹⁹⁹ (802-850 après J.C.) qui a incarné le culte du Dieu-Roi (le roi de droit divin au sens occidental) doté de tous les pouvoirs²⁰⁰. « Après avoir consolidé son pouvoir, rétabli l'ordre et son autorité et s'être fait solennellement reconnaître comme souverain, le Roi Jayavarman II a recours à un brahmane nommé Hiranyadâma, expert dans les sciences magiques, afin de créer un rituel suivant le culte du Dieu-Roi pour que le pays des Kambujas (Cambodge de l'époque) ne fût plus dépendant de Java et qu'il n'y eût plus qu'un souverain qui fût monarque universel. Avec cette cérémonie assortie d'un nouveau rituel inauguré par Jayavarman II, la lignée des souverains obtenait le titre de monarque universel. Cette cérémonie qui traduisait l'affirmation de la souveraineté de Jayavarman II est d'essence principalement ou uniquement religieuse. Le Dieu-Roi, « Devaraja » se présente sous la forme d'un linga, comme symbole de la royauté, ou même comme « le dieu qui est la

¹⁹⁷ GOUR Claude-Gilles (1965), *op. cit.*, p. 21.

¹⁹⁸ IMBERT Jean, *op. cit.* p. 28

¹⁹⁹ Le jeune prince, en résidence surveillée à "Java", s'en échappe. Il arrive au pays khmer qu'il libère de la tutelle de Java et réunit en épousant les princesses héritières des précédentes dynasties. Il sacralise ensuite son pouvoir par un rituel approprié dans les Monts Kulen qui deviennent le site de référence de la future royauté angkorienne. NEPOTE Jacques, « Mythes de fondation et fonctionnement de l'ordre social dans la basse vallée du Mékong accompagnés de considérations sur l'indianisation », *Péninsule* n°38, 1999 (1) p. 58

²⁰⁰ IMBERT Jean, *op. cit.* pp. 22-24

royauté ». Le culte du linga existait déjà dans l'ancienne royauté khmère, mais il est désormais lié à l'essence de la royauté. »²⁰¹

165. Pour Jean IMBERT, depuis Jayavarman II, le Roi est monarque universel (Chakravatin), il possède un pouvoir quasi-illimité. Il légifère, même s'il semble qu'il n'intervienne pas en matière de droit privé. En revanche dans le domaine du droit public, sa volonté est souveraine. Le roi est également source de toute justice et unique propriétaire du sol du royaume. Le sacre confère au roi le pouvoir religieux qui lui permet de présider certaines cérémonies religieuses et de nommer les titulaires des postes ecclésiastiques les plus élevés. Le pouvoir militaire réside tout entier entre ses mains. Lui seul décide de la guerre et conduit les armées en personne. Le souverain dirige seul la politique extérieure et c'est à lui que se présentent les ambassadeurs des pays étrangers.²⁰²

166. Par ailleurs, toujours relevant de cette conception bouddhique du pouvoir monarchique, Grégory MIKAELIAN²⁰³ souligne que depuis le XIII^{ème} siècle où la royauté khmère a fait sien l'enseignement du Theravāda, le roi incarne, pour la sotériologie bouddhique théravadine, la plus grande concentration d'énergie karmique sur terre, ce qu'il démontre en parvenant sur le trône après avoir écarté ses concurrents, y compris par des moyens violents²⁰⁴. Avec une souveraineté bouddhique bien particulière, ayant été tenu de combattre le mal et de rétablir la Loi du Bouddha ici-bas, le roi fait l'objet d'une appréciation morale qui conditionne sa légitimité karmique : il doit notamment se conformer à la figure du roi universel des textes bouddhiques (*Chakravartin*), celui qui répand l'enseignement du Bouddha par la force en faisant la guerre aux royaumes voisins

²⁰¹ Un des successeurs de Jayavarman II, Yaçovarman Ier (884-908) fonda la ville murée de Yaçodhapura autour du mont Bakheng sur lequel il entreprit la construction d'un temple pour le Dieu-Roi. Dans les veines du roi Yaçovarman Ier, coulait du sang de toutes les dynasties qui depuis neuf siècles s'étaient succédé au Cambodge. Nourri de la philosophie indienne, d'une culture raffinée, il aimait s'entourer de savants et d'artistes. Administrateur habile, il régla le système de corvées, détermina la hiérarchie des fonctionnaires et fixa l'appartenance aux quatre castes entre lesquelles se distribuaient les descendants plus ou moins métissés des Indiens immigrés. Il aimait aussi la gloire des armes. - DAUPHIN-MEUNIER Achille, *Le Cambodge de Sihanouk ou de la difficulté d'être neutre*, Nouvelles Editions latines, Paris, 1965, p. 37

²⁰² IMBERT Jean, *op. cit.* p. 28

²⁰³ MIKAELIAN, Grégory, "Un aperçu des traditions juridiques khmères, intervention dans le cadre de la formation ", *Campus Asie international 2014* organisé par l'Ordre des avocats de Paris du 16 au 18 février 2014, Phnom Penh, tiré de http://www.avocatcampusinternational.org/interventions/1_Gregory_Mikaelian.pdf, le 7 juin 2014, 15 pages

²⁰⁴ Cette victoire interprétée a posteriori comme résultant d'une prédestination karmique (de *karmā*, le cycle des réincarnations) scelle le contrat qui lie le roi à la société : prédestiné à l'Éveil, le roi refuse la délivrance en échange de la jouissance du pouvoir, à charge pour lui de faire prospérer la religion du Bouddha ici-bas. Il doit pour cela protéger les moines (*saṅgha*) et ainsi contribuer au salut collectif des régnicoles, mais aussi faire en sorte qu'à chacun revienne selon ses mérites. - *Ibid*

jusqu'à les dominer²⁰⁵.

167. Par le biais d'un tel exercice du pouvoir, selon Grégory MIKAELIAN, les traits du pouvoir que commande la souveraineté bouddhique sont marqués par la guerre à l'extérieur, l'instabilité politique à l'intérieur du pays²⁰⁶. Il souligne, néanmoins, que l'instabilité instituée n'est pas le désordre. En effet, il précise que

« en termes juridiques, le roi incarne le sommet de la hiérarchie sociale déterminée par une échelle de dignités auxquelles sont associés un rang, des honneurs, et un coefficient d'amendes judiciaires. » Le Roi est en cela le primus inter pares d'une noblesse de sang²⁰⁷ définie comme les « augustes membres de la lignée des rāja petits et grands ». La noblesse de robe se compose de gens du peuple qui se sont distingués par de hauts faits, compris eux aussi comme le produit de mérites accumulés dans des vies antérieures, au point que le roi les investit d'une charge administrative et d'une dignité. Cette dignité ne peut toutefois se transmettre qu'à concurrence de quelques générations, avant de s'éteindre. »²⁰⁸

168. Du point de vue de l'organisation sociale, il indique qu'« un tel corps politique, strictement hiérarchisé mais évoluant dans un régime instable, se commande moins par l'idéologie que par des alliances concrètes ». En effet, il remarque que *« depuis l'institution palatiale, le roi organise l'unité politique des territoires en s'alliant aux représentantes des grands clans segmentaires du royaume par une union polygame inversant les règles d'alliance et de filiation matrilineaires qui ont cours chez le peuple. »²⁰⁹*

169. Il remarque par ailleurs que

« Les codes juridiques constituent un des instruments de cette politique de la

²⁰⁵ De là, cette pratique de ne jamais fixer les frontières pour signifier l'extension toujours en devenir du royaume, de là encore les guerres récurrentes entre royautes bouddhiques en péninsule indochinoise.

²⁰⁶ En raison de l'absence de règles de succession, il y avait, à chaque décès du Roi, des guerres fratricides entre princes pour l'accession au Trône avec recours à l'aide étrangère, notamment les deux grands voisins, le Siam et l'Annam.

²⁰⁷ Olivier de BERNON précise que l'expression « noblesse de sang » utilisée par Gregory MIKAELIAN est un prisme français de la réalité cambodgienne de la monarchie. En effet, au Cambodge ancien, il n'est nullement question du système héréditaire de la noblesse. Il s'agit plutôt du système d'aristocratie classique dont les liens dépendent de la proximité avec le Roi. – Entretien avec Olivier de BERNON, Directeur d'études à l'École Française d'Extrême Orient, le 27 novembre 2015.

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ Le système de parenté du palais est patrilinéaire (les princes pratiquant la polygamie et se voyant ordonné en fonction du rang du père), alors que le système de parenté populaire est matrilineaire (avec une forte endogamie reposant sur des pratiques polyandriques et un mariage préférentiel avec la cousine croisée matrilatérale). – *Ibid.*

représentation royale en « roi de justice » ou Dharmarāja (litt. le roi du dharma, l'ordre bouddhique). Émanant de « la parole sacrée du roi » les textes de loi manifestent son action dharmique sur le monde en ordonnant la société selon les principes d'une justice géométrique (à chacun sa peine selon son rang, le rang reflétant les mérites accumulés dans une vie antérieure). Ce dispositif symbolique est relayé en dehors du palais par les juges, qu'une métaphore organiciste de l'État présente comme « la bouche » du corps royal. »²¹⁰

170. De là, dans l'exercice du pouvoir monarchique du « Roi de justice » et du Roi universel et dans l'organisation politique du fonctionnement de la royauté surgit une dualité qui se présente sous différentes formes à savoir celle entre un Roi universel en titre et un grand prince ou un roi ayant abdicé qui assure l'exercice du pouvoir,²¹¹ celle entre un Roi qui est placé au sommet de la hiérarchie sociale (noblesse de sang) et la noblesse de robe et enfin celle d'un Roi de justice et un pourvu de mérites. En effet, pour Gregory MIKAELIAN, « le roi universel étant régulièrement menacé par des pourvus de mérites, c'est-à-dire des hommes sortis du rang dont les hauts faits militaires sont interprétés comme une concentration d'énergie karmique pouvant aller jusqu'à renverser le roi en titre, si ce dernier s'écarte de sa mission. De là, enfin, cette dualité institutionnalisée du pouvoir dans laquelle un grand prince assure l'exercice du pouvoir dans son principe actif – un vice-roi, ou un 'double du roi' – tandis que le roi en titre en assure les fonctions rituelles. »²¹² Il s'agit en somme de la dualité entre la monarchie et le monarchisme.

171. A ces dualités, à ces conceptions successives du pouvoir monarchique, s'ajoutent les imprégnations de l'époque moderne, période pendant laquelle le bouddhisme theravada s'est répandu dans le pays. Nous adhérons à l'observation de Gregory MIKAELIAN et de Marie-Sybille de VIENNE selon laquelle c'est à cette époque dite post-angkorienne ou moyenne qu'il faut attribuer l'essentiel du legs traditionnel du fonctionnement politique actuel²¹³. Le peu que l'on en connaît montre qu'elle irrigue plusieurs constantes de

²¹⁰ MIKAELIAN Grégory (2014), *op. cit.* p. 3

²¹¹ La dualité se traduit encore au sein même de la famille royale à travers la répartition récurrente du pouvoir entre un roi en titre et un roi ayant abdicé, chacun se voyant attribuer un palais distinct. [...] - MIKAELIAN Gregory, VIENNE Marie-Sybille (de) et FORMOSO Bernard, (2014), *op. cit.* p. 104

²¹² MIKAELIAN Grégory (2014), *op. cit.* p. 4

²¹³ La dynastie actuelle du Cambodge se réclame du mythe de fondation post-angkorien de Trasak Paem, un élément de l'histoire cambodgienne. Bernard-Philippe GROSLIER soulignait qu'il s'agissait là pour la dynastie d'affirmer son "authenticité" contre la nécessité de la légitimation siamoise, et pour NORODOM Sihanouk de faire apparaître la dynastie comme proche du peuple. L'histoire de la Monarchie cambodgienne se confond d'ailleurs avec celle du peuple khmer, tant sont liés leur destin, leur action et leur génie. – NORODOM Sihanouk, *La monarchie cambodgienne & la croisade royale pour l'indépendance*, p. 1.

la vie politique cambodgienne et notamment la politique extérieure qui reproduit typiquement, depuis l'indépendance, le jeu « galactique » décrit par l'anthropologue Stanley TAMBIAH à propos de la royauté siamoise.²¹⁴

172. Cette époque moderne est également marquée par la dualité de l'exercice du pouvoir. « Cette dualité s'exprime par exemple à travers la récurrence de l'opposition entre un roi de justice (*dhammaraja*) de filiation reconnue, et un homme pourvu de mérites (*neak mean bon* en khmer) sorti du rang par ses hauts faits. Le pourvu de mérites poursuit son rôle de légitimation des puissants confrontés à l'épineuse question de la légitimité « naturelle » du Trône. »²¹⁵

173. Claude-Gilles GOUR estime que pendant la période angkoriennne et post-angkoriennne, la pensée politique khmère n'a pas réussi à élaborer une conception institutionnelle de l'État et de la monarchie, dégagée de la considération de la personne du Roi régnant²¹⁶. En somme, c'est la personne du Roi vivant qui compte et non l'institution monarchique. « Ce trait se trouvait renforcé par le caractère électif de la couronne qui impliquait en théorie le choix du prince le plus digne, ce ne fut pourtant pas hélas le cas. »²¹⁷ Ce mode de succession a entraîné un affaiblissement du pouvoir royal et favorisé les emprises extérieures que le Siam, le Viêt-nam comme la France ont utilisé quand ils dominaient la région. Selon l'analyse de Vandy KAONN, après l'abandon d'Angkor, les querelles de succession interminables et les nombreuses interventions étrangères, notamment celles des puissances voisines qui répondaient aux appels d'une dynastie pour en combattre une autre ont engagé le royaume khmer dans un processus de dépérissement national que seuls quelques monarques ont su retarder par d'autres interventions, en particulier en faisant appel à la puissance coloniale française.²¹⁸

174. Nasir ABDOUL-CARIME explique les crises incessantes que traverse le

²¹⁴ MIKAELIAN Gregory, VIENNE Marie-Sybille (de) et FORMOSO Bernard, "Présence des royautes sud-est asiatiques ?", in JAMMES Jérémy et ROBINNE François (dir.), *L'Asie du Sud-Est 2014. Bilan, enjeux et perspectives*, Bangkok, IRASEC, 2014, p. 103

²¹⁵ MIKAELIAN, Grégory, « Pour une relecture du jeu politique cambodgien : le cas du Cambodge de la reconstruction (1993-2005) », [in] Alain Forest (dir.), *Cambodge contemporain*, Bangkok- Paris, Les Indes Savantes-IRASEC, 2008, pp. 141-188

²¹⁶ GOUR Claude-Gilles (1965), *op. cit.*, p. 23

²¹⁷ À part les guerres fratricides des princes pour s'emparer du trône, le critère d'un prince adulte le plus digne n'est pas davantage appliqué. Le nouveau monarque peut être un jeune garçon (con)sacré suivant des rituels religieux et monarchiques. Le nouveau Roi est proclamé quand l'ancien a été tué. – entretien avec Olivier de BERNON, le 27 novembre 2015.

²¹⁸ KAONN Vandy, *Cambodge : 1940-1991 ou la politique sans les Cambodgiens, (essai)*, L'Harmattan, Paris, 1993, pp. 15-16

pouvoir du XVII^e au XIX^e siècle par une société khmère « territorialement atomisée » et une administration du royaume « morcelée entre les mains de hauts personnages, possesseurs de fiefs ou d'apanages (...) L'image du roi investi d'un pouvoir quasi-absolu dans la gestion de son royaume est ainsi à relativiser : le système relationnel existant entre les dignitaires et le roi fait que ce dernier ne contrôle qu'imparfaitement ceux qui exercent l'autorité en son nom. »²¹⁹ Les territoires et les intermédiaires du pouvoir ont donc une certaine autonomie. Cela conduit l'élite du pays à rivaliser avec les institutions monarchiques.

175. Vandy KAONN évoque une autre dimension de la contestation du pouvoir monarchique : celle des lettrés. « Révoltée contre l'oppression des pouvoirs royaux, hostile à l'idéologie officielle, l'élite était considérée comme une "dissidence" dangereuse », écrit-il. « Les seules activités intellectuelles par lesquelles ces "révoltés" pouvaient critiquer les pouvoirs royaux et leurs "mœurs cyniques" ou proposer leurs connaissances, leurs talents au service du peuple, étaient réduites à des expressions esthétiques : architecture, sculpture, poésie. Toutefois, la profession exclusivement libérale dans laquelle se cantonnaient ces lettrés et ces artistes était considérée comme une attitude provocatrice envers les valeurs monarchiques et comme une volonté de remettre en cause les fondements mêmes de la monarchie cambodgienne ». ²²⁰ Au XX^e siècle, cette dualité entre ceux qui exercent le pouvoir monarchique et ceux qui s'autonomisent par rapport à ce pouvoir est devenue de plus en plus forte pendant et après le Protectorat français au Cambodge (1863-1953).

176. Après l'entrée en vigueur du Traité de Protectorat en 1863, Vandy KAONN décrit une élite qui regarde d'un mauvais œil l'institution monarchique ainsi que ses mœurs, et la rendent responsables du déclin de la Nation. Paradoxalement, les institutions monarchiques perçues comme désuètes n'en demeurent pas moins le symbole de l'entité nationale. « Ces institutions furent sans cesse reconstituées, rehaussées, réadaptées et parfois développées de façon intempestive pour résister à l'influence des valeurs philosophiques universelles. »²²¹ Pendant la période de protectorat, les Français, persuadés que le Cambodge n'avait pas à connaître la démocratie occidentale et éprouvant peu de sympathie pour les élites locales, ont choisi le camp des institutions monarchiques, d'autant plus qu'ils influençaient directement la nomination du Roi.²²²

²¹⁹ ABDOUL-CARIME, Nasir, « Réflexion sur le régime sihanoukien : la monopolisation du Verbe par le pouvoir royal », *Péninsule*, n° 31, 1995 (2), p. 80.

²²⁰ KAONN Vandy, *op. cit.* pp. 29-30

²²¹ KAONN Vandy, *op. cit.* p. 32

²²² KAONN Vandy, *op. cit.* p. 33

177. Vandy KAONN souligne que, dans les années 1940, les bouleversements qui ébranlent la vie politique cambodgienne, le conflit qui oppose le Roi Sihanouk à l'élite du pays ne relèvent pas de divergences idéologiques : « Ils reflétaient, en fait, l'inquiétude d'une nation face à sa responsabilité devant l'inconsistance d'une monarchie décadente, brisée et démoralisée par les guerres incessantes avec les pays voisins. De surcroît, en choisissant le prince Sihanouk pour présider aux destinées du Cambodge moderne, les Français n'ont fait qu'accroître ce malaise du fait que le pays n'avait pas été préparé à affronter les problèmes idéologiques modernes. »²²³

178. Cette dualité entre la tradition et la modernité se traduit sous deux formes. D'une part, elle s'exprime sous l'aspect juridique entre la parole du Roi et la Constitution. Le pouvoir est ainsi divisé entre d'un côté l'immobilisme/l'intemporel, la gestion des rites et de l'autre côté l'action et le déploiement de la force, notamment à travers les grands clans qui composent le Royaume. D'autre part, elle s'incarne dans la bipolarité, la rivalité entre le pouvoir monarchique associé aux aristocraties conservatrices et les élites modernistes.

179. Comme le remarque Gregory MIKAELIAN, dans le Cambodge du XX^e siècle « *la loi émane [toujours] en dernier lieu de la parole sacrée du roi. Le corpus juridique, cette fois d'inspiration européenne, revêt une simple fonction performative : régulièrement bafouée ou contournée, la constitution de 1947, dont le nom dérive du terme désignant l'ordre bouddhique, est un insigne de conformité au Droit international qui vient agrémente les rituels d'investiture de rois grimés pour l'occasion en « monarque constitutionnel » ; les lois votées au parlement n'ont pas pour vocation d'être appliquées mais de représenter le pouvoir en moralisateur de la vie publique, avant d'être utilisées comme support de négociation pour récupérer des subsides en sanctionnant leur infraction. Les institutions, par définition malléables et volatiles, sont là pour équilibrer les rapports de force entre les grands clans qui composent le royaume. »²²⁴*

180. Il précise d'autre part, que s'agissant de la gestion du pouvoir,

« dans un tel système, le Droit reste fondamentalement l'expression de la puissance éprouvée par les tensions factieuses, tensions que commandent les rivalités entre les diverses maisons princières, auxquelles le personnel politique est lié par des liens de parenté et de patronage. L'important n'est pas tant les idées politiques, que l'on endosse de manière opportuniste, que les affiliations en

²²³ KAONN Vandy, *op. cit.* p. 32

²²⁴ MIKAELIAN Grégory (2014), *op. cit.* p. 5

termes de réseautique élitare. » L'historien observe que les liens familiaux, généralement « masqués », font preuve d'une « remarquable permanence » qui permet à quelques familles de rester au pouvoir sous tous les régimes. « Toutes apparentées à la famille royale, l'ancrage régional qu'elles prorogent reproduit les grands clivages provinciaux tels qu'ils se sont exprimés à partir du XVIII^e siècle : gens du Nord et de l'Ouest, pro-siamois, contre les gens du Sud et de l'Est, pro-vietnamiens. Et l'on pourrait ainsi lire l'histoire contemporaine du Cambodge comme une suite de luttes violentes entre des factions adverses coagulant des intérêts régionaux. »²²⁵

181. Les Français ont choisi de conserver la royauté. Mais le Roi n'avait rien d'un monarque absolu et ce n'était pas nouveau²²⁶. La nouveauté, c'est que les autorités françaises dominent l'administration et la levée des impôts. Pendant longtemps, l'élite khmère s'en désintéresse car l'administration moderne ne lui paraît pas très attrayante, d'où la présence de nombreux Vietnamiens formés par les Français pour assurer les tâches administratives.

182. Pour Nasir ABDOUL-CARIME, imposer ce nouveau modèle administratif centralisé, a « vidé de leur substance exécutive les représentations de l'administration khmère traditionnelle » et a modifié les rapports traditionnels entre le Trône et ses représentants. « L'introduction de la culture politique occidentale a favorisé un rapport de type conflictuel au détriment du rapport traditionnel co-existential. » Ainsi la prééminence politique du Trône est-elle contestée au moment de l'accès à l'indépendance. La question même de l'existence de la royauté est posée. « En effet, la mise en place d'un modèle politique occidental (le régime parlementaire) correspond à l'introduction d'une dimension politique dont le principe royal n'est plus la seule référence ; celle-là permettait alors à l'opposition (essentiellement au Parti Démocrate) de neutraliser les pouvoirs séculiers du Trône en termes juridiques (référence à la Constitution de 1947) comme en termes politiques

²²⁵ MIKAELIAN Grégory (2014), *op. cit.* p. 6. De notre point de vue, il ne faut pas interpréter ses propos comme un attachement au Siam et à l'Annam mais comme une opportunité géographique en vue d'alliance conjoncturelle.

²²⁶ D'après Serge THION, « Dire que le Roi était dépourvu de pouvoir n'implique pas un grand changement avec les réalités traditionnelles. Au siècle dernier, il était entouré des seigneurs puissants, comme l'Obareach (sous-Roi), qui partageaient avec lui une partie de ses privilèges politiques et religieux et par d'autres membres de la famille royale qui contrôlaient de grandes provinces et pouvaient les « manger », c'est-à-dire y collecter les taxes et les revenus²²⁶. Bien que son rôle religieux le rende unique, il était loin d'être, dans les faits, un monarque absolu. Sa volonté était souvent mise en échec et la rébellion couvrait presque constamment sous la cendre. Les rebelles cherchaient souvent une aide étrangère pour gagner le pouvoir. ». – THION Serge, *op. cit.* p. 230

(légitimation populaire à travers les élections). »²²⁷

183. Après avoir pris conscience de cette limitation du pouvoir royal, le Roi NORODOM Sihanouk a ravivé les conceptions anciennes du pouvoir monarchique à son profit afin de regagner l'allégeance à sa personne de la masse paysanne du peuple khmer. Il a alors adopté une stratégie qui, dans un premier temps, a connu un grand succès mais, dans un second temps, s'est retournée contre lui et a ébranlé la monarchie (le coup d'État du 18 mars 1970 conduit 7 mois plus tard à l'abolition d'une monarchie vieille de plus d'un millénaire).

184. En effet, face à la menace de l'existence de la royauté, dès la fin des années 1940, NORODOM Sihanouk s'impose sur fond de crise (dissolution du gouvernement puis du parlement, tensions franco-khmères à propos de l'indépendance, débordements de la première guerre du Vietnam). Aux élections de 1955, « la nette victoire du Sangkum, marque la prise en main du jeu politique par l'autorité royale et l'incorporation de la nouvelle sphère politique dans le giron du Trône »²²⁸. NORODOM Sihanouk s'efforce alors d'être le chef incontesté qui, seul, peut rassembler les forces de la nation. Se développe alors un discours selon lequel déléguer le pouvoir, le morceler, serait empêcher la modernisation du pays. « On assiste dès lors à une convergence des pôles de décision vers le sommet qui aboutit à une personnalisation du pouvoir telle, que le Trône, à travers son premier représentant, devient le seul "maître du jeu", l'administration se cantonnant dans un rôle d'exécutant. » Le pluralisme politique, présent de 1946 à 1955 a cessé d'exister.

185. Nasir ABDOUL-CARIME explique comment le prince Sihanouk, pour parvenir à ses fins, bouleverse la sphère du pouvoir : « À travers sa personne, il engage la royauté dans l'action politique et dans l'administration directe du pays, en appuyant cette nouvelle stratégie du Trône sur une expansion et une propagation de la parole royale, jusqu'ici confinée au Palais. Cette rhétorique qui entend clairement définir la nouvelle réalité du pouvoir politique irriguera désormais en permanence – et ce durant quinze ans (1955-1970) – le royaume. » Le régime sihanoukien apporte à un moment précis de l'histoire, donc dans un contexte précis (qui est celui de l'accès à l'indépendance), une solution à l'organisation politico-religieuse qui tiraille le pouvoir depuis la période post-angkorienne. « C'est ainsi qu'est mise en place l'expérience sangkumienne, qui tente de

²²⁷ ABDOUL-CARIME, Nasir, « Réflexion sur le régime sihanoukien : la monopolisation du Verbe par le pouvoir royal », *Péninsule*, n° 31, 1995 (2), p. 78

²²⁸ ABDOUL-CARIME, Nasir, « Réflexion sur le régime sihanoukien : la monopolisation du Verbe par le pouvoir royal », *Péninsule*, n° 31, 1995 (2), p. 82. Pour resituer les différentes étapes de la période politique 1945-1955, se reporter à l'ouvrage de PRESCHEZ Philippe, *Essai sur la démocratie au Cambodge*, Fondation des Sciences Politiques, Paris, 1961, 134 pages.

conjuguer la trame politique locale couronnée par l'autorité royale avec l'implantation d'un modèle occidental. »²²⁹

186. Cette dualité que le Cambodge moderne doit intégrer, conduit en effet le régime sangkumien à marquer des ruptures fondamentales dans l'organisation de la sphère du pouvoir khmer alors même qu'elle est tributaire de la permanence d'attributs politiques locaux. D'une part, la fidélité des dignitaires au monarque, reste le lien hiérarchique déterminant tout en constituant un facteur décisif de l'ascension politique. D'autre part et à l'inverse, les réseaux familiaux, même s'ils sont liés à divers degrés à la famille royale, scellent les alliances de pouvoir (liens de sang ou rapports de clientèle). Ces réseaux et ces alliances font que, derrière les discours officiels, le rapport au groupe continue à primer sur un projet commun. Face au télescopage de ces deux facteurs traditionnels qui handicapent le jeu politique postcolonial, la singularité du régime sangkumien réside dans la capacité qu'a eu alors l'autorité royale incarnée par Norodom Sihanouk de réussir à concentrer dans ses mains tous les pouvoirs. Cette forme de monocratie s'est accompagnée de ruptures de deux ordres : la mainmise royale sur l'espace politique moderne et le contrôle de l'espace public.²³⁰

187. Quand le prince Sihanouk a perçu que la proximité du trône avec la politique quotidienne mettait en danger le trône, il abdiqua et fit élire son père à sa place. « Après la mort du Roi NORODOM Suramarit en 1960, le prince Sihanouk, évoluant vers une autocratie de plus en plus rigide, n'osa pas désigner un successeur au trône. Un nouveau roi eut attiré à lui un soutien dont le prince Sihanouk avait besoin et qu'il entendait monopoliser à son profit. Un tel changement aurait dénoué une ambiguïté dont il profitait en cachant ses erreurs derrière l'aura magique qui entourait sa position d'ancien Roi et de seigneur protecteur du sangha. »²³¹

188. Sous la pression du monde extérieur, la crise à l'intérieur du pays²³² s'est développée, et le système s'est rompu d'un coup. Le 18 mars 1970, la rupture est consommée entre les élites urbaines et la royauté par une décision de destitution de NORODOM Sihanouk de l'Assemblée nationale adoptée par appel nominal avec la présence de soldats en armes

²²⁹ ABDOUL-CARIME Nasir, « Réflexion sur le régime sihanoukien : la monopolisation du Verbe par le pouvoir royal », *Péninsule*, n° 31, 1995 (2), p. 79

²³⁰ ABDOUL-CARIME Nasir, (1995) *op. cit.*, pp. 82-84.

²³¹ THION Serge, *op. cit.* p. 232

²³² Pour des raisons liées à l'ambiguïté de la politique de neutralité dans le contexte de la lutte d'influence entre les grandes puissances pendant la guerre froide, en particulier dans la guerre du Vietnam, le Cambodge a été attiré dans cette guerre vers la fin des années 1960 et dans la crise qui divisait les courants politiques nationaux.

dans l'hémicycle.²³³ La monarchie sera abolie ultérieurement.²³⁴ En dépit de cette destitution, la royauté demeure le point central de référence pour la plus grande partie de la paysannerie²³⁵. Alors que la population urbaine adhère à "la révolution bourgeoise" nationaliste, une large partie de la population rurale la rejette et continue de se rallier au vieux concept de la royauté, même si cela implique à l'époque de s'allier à des troupes étrangères (nord-vietnamiennes et Vietcong), communistes de surcroît.

189. Les hommes politiques même de conviction républicaine n'ont pas manqué d'exploiter en faveur de leur cause la personne de l'ancien roi et des symboles royaux, prenant en compte l'importance des croyances de la population. D'ailleurs, la figure de l'ancien roi s'est avérée incontournable pour dénouer la crise cambodgienne, tant sur le plan de la politique intérieure que sur la scène internationale.

190. Les Khmers rouges, communistes, ont probablement été les plus destructeurs des pratiques de l'ancien régime, estime Serge Thion, mais ils n'ont pas aboli entièrement les manifestations de la royauté.²³⁶ Les Khmers rouges ont manipulé, détourné, des symboles royaux comme le passé angkorien. Mais surtout ils se sont servis du prince Sihanouk et de son charisme. « Le régime de Pol Pot pensait que le pouvoir d'attraction de la royauté devrait être conservé comme un actif potentiel et ils l'utilisèrent quand ils se rendirent compte que leur politique vis-à-vis du Viêt-Nam devenait périlleuse. » Avant 1975, grâce au prince Sihanouk, ils attirèrent des combattants dans les maquis. Après 1975, ils le gardèrent en résidence surveillée. Et après la chute du régime en 1979, le personnage leur fut de nouveau utile pour dénoncer l'invasion vietnamienne sur la scène internationale.

191. En décembre 1978, avant de mettre fin au régime de Pol Pot, le Vietnam avait envoyé des commandos à Phnom Penh pour enlever le prince NORODOM Sihanouk, dans le but d'en faire « le chef de l'État du Cambodge libéré », afin de légitimer le nouveau régime installé par ses soins. Mais l'opération a échoué²³⁷. Exfiltré de Phnom Penh le 6 janvier 1979

²³³ Alain FOREST indique par ailleurs que bizarrement, hormis quelques juristes cambodgiens, peu nombreux sont ceux qui ont relevé qu'il ne s'agissait pas d'une pure et simple destitution. La fonction royale, quant à elle, n'était pas mise en cause. Au soir du 18 mars, on évoluait encore dans un cadre monarchique ; par le choix des termes, on abolissait la situation exceptionnelle – l'institution du chef de l'État – créée en 1960, mais on laissait encore une porte entrouverte au retour du roi, plus précisément, on exigeait un retour à la monarchie constitutionnelle. Beaucoup de Cambodgiens "ordinaires" crurent même que Sihanouk allait revenir. - FOREST Alain (dir), *op. cit.*, p. 79.

²³⁴ Ibid.

²³⁵ THION Serge, *op. cit.* p. 233

²³⁶ THION, Serge, *op. cit.* p. 234

²³⁷ NORODOM Sihanouk, *Prisonnier des Khmers Rouges*, Hachette, Paris, 1986, pp. 255-256

avec l'aide chinoise, peu avant l'arrivée des soldats vietnamiens, le prince NORODOM Sihanouk, après un court séjour à Pékin où il dénonce les crimes des Khmers Rouges, se rend quelques jours plus tard à New York pour défendre son pays contre ce qu'il appelle l'agression vietnamienne, devant le Conseil de Sécurité de l'ONU. Par la suite, l'ancien Roi, NORODOM Sihanouk à la tête du Gouvernement de Coalition du Kampuchea Démocratique, regroupant Khmers rouges, Sihanoukistes et Républicains et bénéficiant du soutien inconditionnel de la Chine et des concours importants de certains pays occidentaux, devient un personnage incontournable pour les négociations entre les factions rivales cambodgiennes qui débutent en 1987 et conduisent aux accords de Paris en 1991.

192. Par ailleurs, l'ancien roi NORODOM Sihanouk conserve un grand attrait dans de larges parties de la population khmère. Sa force n'est donc pas seulement due à ses talents discutables de politicien mais aussi à son charisme d'ancien roi, sa personnification du *dhammadaraja* et de l'unité du Srok khmer. Son retour au pouvoir signifierait, dans le cadre de l'idéologie bouddhiste, le retour à une sorte d'harmonie entre la nature et le monde qui a été brutalement secouée et détruite depuis le coup d'État de 1970. Car cette conception associe, selon Serge Thion, le Roi dhammadaraja, un roi juste, soutien de la religion, bienfaiteur de son peuple et source de la loi morale à la notion de chakravartin, ou régent du monde (avec le Palais royal qui figure le centre axial du monde²³⁸). « La nature divine de la royauté, héritée de l'antique influence hindoue, n'avait pas été entièrement effacée par le bouddhisme théravadin, ainsi qu'en témoigne le rôle joué, jusqu'en 1970 au Cambodge et encore aujourd'hui à la cour de Bangkok²³⁹, par des familles de brahmanes attachés au culte royal²⁴⁰.

193. Marie-Alexandrine MARTIN rapporte que pour les paysans khmers, « Sihanouk est synonyme de paix et incarne la légitimité. Ils ne se posent pas la question sur l'avenir car ils pensent que tous les problèmes se régleront dès qu'il gouvernera à nouveau ; c'est une foi totale ». Elle cite les déclarations de paysans réfugiés à la frontière khméro-thaïlandaise dans les années 1970-1980, qui attribuent tous les malheurs passés au

²³⁸ Le palais et la capitale obéissent à des règles précises d'implantation et doivent comporter un certain nombre d'éléments essentiels à la fois pour que ce centre soit bien protégé et pour qu'il puisse faire rayonner sa protection et sa puissance le plus loin possible sur le monde autour de lui. – FOREST Alain (Dir.), *Le Cambodge contemporain*, Les Indes savantes, Paris, 2008.

²³⁹ THION, Serge, *op. cit.*, p. 228.

²⁴⁰ Fait remarquable, ce serment (rituel de serment) a été respecté à travers les siècles et bien qu'aujourd'hui le bouddhisme soit la religion officielle du Cambodge, des brahmanes, les Bakous, continuent à vivre à la cour du roi et à officier dans les grandes cérémonies exaltant le principe monarchique : au baptême des princes du sang (tonte du toupet), aux fêtes d'anniversaire royal, à la fête du sillon sacré, à la fête des eaux.) - DAUPHIN-MEUNIER Achille, *Le Cambodge de Sihanouk ou de la difficulté d'être neutre*, Nouvelles Éditions latines, Paris, 1965, p.36.

renversement du Roi et concluent « *quand il n'y a plus de roi, tout peut arriver* »²⁴¹.

194. Compte tenu de l'importance de la personnalité de NORODOM Sihanouk et du soutien dont il bénéficie de la part de la communauté internationale, le gouvernement de la République populaire du Kampuchea voit en lui une des clés de la résolution de la crise cambodgienne et du retour de la paix au pays. Les tentatives de mettre en place une rencontre NORODOM Sihanouk-HUN Sen à partir de 1985²⁴² connaissent des hauts et des bas. Elle n'a lieu qu'en décembre 1987 à Fère-en-Tardenois, près de Paris. Cette première rencontre ne donne pas de résultats, mais rétablit des discussions entre les factions khmères en conflit. Pourquoi NORODOM Sihanouk accepte-t-il de rencontrer HUN Sen ? Parce qu'il a en face de lui le Président du Conseil d'un régime qui contrôle plus de 80 % du territoire cambodgien et qui a le soutien du puissant voisin vietnamien et du bloc de l'Est de l'époque.

195. Au fil des tractations et des négociations, l'ancien Roi se retrouve de facto progressivement au centre des protagonistes politiques représentant les factions cambodgiennes en conflit. Il exerce un rôle important dans l'avancement des pourparlers non seulement cambodgiens mais aussi avec la communauté internationale qui s'implique. Le long processus démarré concrètement fin 1987 aboutit aux Accords de Paris du 23 octobre 1991. Dès novembre de la même année, le Premier ministre HUN Sen et une délégation se rendent à Pékin pour inviter le prince NORODOM Sihanouk à revenir résider à Phnom Penh. Son retour est triomphal. Des centaines de milliers de Cambodgiens l'accueillent tout au long de la route entre l'aéroport et le Palais royal. Certains observateurs de la vie politique cambodgienne voient dans ce geste du gouvernement de Phnom Penh une stratégie pour attirer le prince NORODOM Sihanouk à ses côtés afin de tirer avantage de la mise en œuvre des Accords de Paris. Cela s'explique, d'une part, par le fait que tout au long de ce processus, le Premier ministre HUN Sen faisait partie des initiateurs de la nomination du prince NORODOM Sihanouk à la présidence du Conseil National Suprême en 1992. D'autre part, en janvier 1992, le gouvernement de Phnom Penh est remanié. Des enfants de NORODOM Sihanouk entrent au gouvernement présidé par HUN Sen. NORODOM Chakrapong²⁴³ est

²⁴¹ MARTIN Marie Alexandrine, "La paysannerie khmère et le processus démocratique", in *Les Cambodgiens face à eux-mêmes*, Dossier pour un débat, Fondation pour le progrès de l'homme, n° 4, 1993, pp. 127-142, p. 135.

²⁴² Une première tentative vers la fin de 1985 facilitée par Claude CHEYSSON, ministre français des relations extérieures a échoué, étant donné que toutes les conditions n'étaient pas favorables. – Propos du Premier ministre HUN Sen tenu lors de la réunion du Conseil des ministres du 10 juillet 2015

²⁴³ Il était membre du FUNCINPEC, dès sa création. Pour cause de rivalités entre princes, il fut "chassé", et récupéré ensuite par le PPC. La stratégie de ce dernier était d'en faire un instrument pour combattre le prince NORODOM Ranariddh et affaiblir la monarchie.

nommé Vice-Président du Conseil des ministres, NORODOM Bopha Devi, vice-ministre de la culture du nouveau gouvernement (tous deux sont devenus fraîchement membres du PPC). NORODOM Sihanouk est nommé ambassadeur du CNS auprès de l'ONU. Selon ROS Chantrabot, le tout était destiné à sceller l'alliance Sihanouk-PPC.

196. Les résultats des élections nationales de mai 1993 organisées par l'ONU consacrent la victoire du FUNCINPEC²⁴⁴. Cette victoire a été attribuée par les analystes politiques cambodgiens à l'utilisation de l'image et du nom de la personne de l'ancien Roi, NORODOM Sihanouk. La majorité des électeurs ont voté pour NORODOM Sihanouk²⁴⁵.

197. Dès sa première session, l'Assemblée constituante adopte, le 14 juin 1993, à l'unanimité, une résolution²⁴⁶ annulant le vote du 18 mars 1970 et rétablissant NORODOM Sihanouk dans ses prérogatives de chef de l'État. Par la suite, une commission mise sur pied par l'Assemblée constituante élabore un projet de Constitution. Elle a un délai de trois mois pour écrire ce projet. Vers la fin du mois d'août 1993, cette commission présente, avec des variantes, un projet de Constitution au prince NORODOM Sihanouk, président du CNS, en résidence à Pyongyang. À l'issue de cette rencontre, un projet de monarchie constitutionnelle est retenu et soumis au débat parlementaire. L'Assemblée constituante adopte, le 21 septembre 1993, une nouvelle Constitution qui rétablit la monarchie. Le prince NORODOM Sihanouk est ensuite couronné Roi du Cambodge pour la deuxième fois.

198. Pour Gregory MIKAELIAN, le contexte sociopolitique de l'époque fournissait également des raisons pour rétablir la monarchie. En effet, après la rupture provoquée par les guerres entre 1970 et 1993 qui ont détruit le pays, l'idéologie des dirigeants cambodgiens qui étaient aux commandes de l'État était celle du rattrapage socio-économique consécutif, surtout au désastre des Khmers rouges, servant un mouvement de « reconstruction » du pays.

²⁴⁴ ROMEL, *NORODOM Sihanouk, le roi qui vénérât son peuple. Etude pour un portrait et un anti-portrait*. Phnom Penh, Décembre 2015. (manuscrit) : « *Le budget de campagne (du FUNCINPEC) était tenu secret pour une seule raison : il était dérisoire ! Aucun pronostic ne donnait gagnant le parti royaliste. Sa campagne reposa sur le nom et les idéaux de NORODOM Sihanouk. Ce fut suffisant.* » (p. 26). Le Roi Sihanouk a écrit dans un de ses textes teinté d'humour que « *Les Cambodgiens lui [FUNCINPEC] ont donné la victoire en 1993 et ils ne savaient même pas prononcer son nom correctement. Leur enthousiasme pour le parti royaliste leur faisait crier « soussipec », « soupec », « sounpec », ...* » (p. 102)

²⁴⁵ STRANGIO Sebastian, *HUN Sen's Cambodia*, p. 92, JENNAR Raoul, *30 ans depuis Pol Pot*, p. 118, le discours du prince NORODOM Sihanouk du 5 juin 1993 : « (...) Vous (FUNCINPEC), devez vous rappeler que vous avez gagné les élections parce que vous avez utilisé le nom de Sihanouk ». - ROS Chantrabot (2000), *op. cit.* p. 91

²⁴⁶ Extrait : "1. rendre justice à notre Samdech Euv Vénéré, en déclarant nul et non avenu le coup d'Etat du 18 mars 1970 (...) et de reconnaître toujours notre Samdech Euv Vénéré comme chef de l'Etat légal du Cambodge depuis début 1970 sans interruption ; 2. Remettre à notre Samdech Euv Vénéré les pleins pouvoirs et tous les pouvoirs spéciaux inhérents à sa qualité et à ses fonctions de chef de l'Etat (...)". - ROS Chantrabot, (2000) *op. cit.*, p. 77

Mais cela a provoqué des luttes au sein de la classe dirigeante de l'époque. Ces luttes ainsi que la pression internationale pour réintroduire les autres factions cambodgiennes dans la course lors du processus électoral de 1993 (FUNCINPEC, FNLPK), eurent pour effet de replacer la royauté personnifiée par Sihanouk en position d'arbitre.

199. En plus d'être un faire-valoir légitimant aux yeux de la communauté internationale, la Couronne est alors redevenue le symbole d'une unité nationale que HUN Sen et son clan ne pouvaient incarner. D'autant qu'après des décennies de destruction, une véritable aspiration à la paix se faisait sentir. Celle-ci étant culturellement un attribut du bon gouvernement des rois bouddhiques, c'est quasi naturellement que Sihanouk a pu être restauré sur le Trône en position de légitimer l'ordre établi, tout en se posant comme observateur moral de l'exercice du pouvoir.²⁴⁷

200. Tout cela montre de manière déterminante à quel point le modèle politique traditionnel garde une influence profonde et pourquoi aucune autre tradition politique, n'a été capable d'opérer un véritable enracinement dans le pays²⁴⁸. Serge THION souligne que « *Au Cambodge comme en Thaïlande, les instruments politiques qui assurent l'unité globale du système sont manifestement dévolus à la monarchie car elle se trouvait être le seul lieu d'incorporation de toutes les valeurs qui pouvaient relier le peuple avec elle-même.* »²⁴⁹

§ 2. Les traits caractéristiques de la monarchie contemporaine

201. Pour cerner les traits caractéristiques de la monarchie cambodgienne, il nous paraît indispensable de rappeler les circonstances du rétablissement de cette monarchie, puis d'en présenter les principales caractéristiques.

a. Les circonstances du rétablissement

202. Le retour du Cambodge à la forme monarchique a été incertain jusqu'en

²⁴⁷ MIKAELIAN Gregory, VIENNE Marie-Sybille (de) et FORMOSO Bernard, "Présence des royautes sud-est asiatiques ?", in JAMMES Jérémy et ROBINNE François (dir.), *L'Asie du Sud-Est 2014. Bilan, enjeux et perspectives*, Bangkok, IRASEC, 2014, p. 107

²⁴⁸ THION, Serge, *op. cit.* p. 235

²⁴⁹ THION, Serge, *op. cit.* p. 231

septembre 1993²⁵⁰ voire impensable compte tenu de l'évolution chaotique de la situation politique du pays, après le renversement de la monarchie par le coup d'État du 18 mars 1970. L'historien David Chandler n'avait pas imaginé dans ses écrits jusqu'en 1991 ce retour de la monarchie au Cambodge. Peu d'éléments permettaient, en effet, de prédire un tel rétablissement. Cette incertitude a été illustrée par les positions des parties cambodgiennes en conflit durant les négociations de paix qui misaient à l'époque sur un régime républicain. En vue d'une « table ronde » inter-cambodgienne à Paris les 25 et 26 juillet 1989, chaque faction a préparé un projet de Constitution. Toutes prévoient une république²⁵¹ avec un régime de démocratie libérale. Ce qui est marquant, c'est que le prince NORODOM Sihanouk est signataire d'un tel projet de Constitution républicaine. Des spécialistes du Cambodge voient en ce geste de NORODOM Sihanouk comme une manœuvre qui consiste à plaire aux pays occidentaux qui octroient des soutiens financiers, matériels et techniques aux factions qu'il préside. En effet, pour NORODOM Sihanouk, ce qui compte, c'est le pouvoir et l'exercice du pouvoir. La nature du régime lui importe peu²⁵².

203. Les Accords de Paris du 23 octobre 1991 n'ont pas prévu la nature du régime dont le Cambodge va se doter après les élections de mai 1993. Ils indiquent seulement qu'après l'élection de l'Assemblée constituante, le Cambodge doit se doter d'un système constitutionnel. Par ailleurs, après le refus des Khmers Rouges d'appliquer ces Accords de Paris dès février 1992 et après avoir relevé des actes de violation de ces Accords qui ne cessaient de croître, le responsable de l'APRONUC, Yasushi AKASHI, reconnaît que le désarmement des armées des factions rivales n'a pas pu se faire avant le début du processus électoral comme prévu par les Accords de Paris. Il déclare que la création et le maintien d'un environnement politique neutre est une condition *sine qua non* pour la tenue d'élections libres et régulières et que cet environnement n'a pas encore été réalisé. En plus des attaques perpétrées par les Khmers Rouges, les membres des partis subissent des intimidations en tous genres, l'affiliation à un parti n'est pas libre et respectée, les partis ne peuvent développer librement leurs activités.²⁵³ Profitant de ces circonstances, le prince NORODOM Sihanouk,

²⁵⁰ GAILLARD Maurice (dir) (2005) *op. cit.*, p.11

²⁵¹ *Remarques, suggestions et souhaits formulés par NORODOM Sihanouk, eu égard au projet de Constitution qui sont les œuvres de la Partie du Kampuchéa Démocratique (deux pages) et du Parti Révolutionnaire du Peuple Kampuchéa (deux pages) qui prévoient une République de type socialiste, du 23 mai 1989 et les principes généraux pour un projet de Constitution du Cambodge (après la libération), établis par la Résistance nationale Cambodgienne, représentée par les trois dirigeants, NORODOM Sihanouk, SON Sann et KHIEU Samphan, signés à Paris le 18 juillet 1989 (39 articles). Ils prévoient une République sur le modèle de la Vème République française – Documents inédits.*

²⁵² ROMEL, *op. cit.*, pp. 105-119 et l'entretien du 21 décembre 2015

²⁵³ Rapport du Secrétaire général de l'ONU, S/24800, 15 novembre 1993, §7, p. 2

président du Conseil National Suprême, présente en mai 1992 à l'APRONUC une proposition de tenir une élection présidentielle soit avant, soit en même temps que l'élection de l'Assemblée constituante. Il estime, en effet, qu'une élection présidentielle serait un facteur de stabilité dans la période faisant suite aux élections, pendant laquelle l'Assemblée constituante aurait à rédiger le projet de la Constitution.

204. Cette proposition a reçu le soutien de la partie de l'État du Cambodge du Premier ministre HUN Sen²⁵⁴ qui estime que compte tenu de la situation du pays, de l'anticipation de son évolution et des leçons de l'histoire du Cambodge et de la tradition de la population cambodgienne, le pays a besoin d'une personnalité hautement qualifiée avec un grand prestige pour diriger et assurer l'unité nationale et l'éloigner des crises majeures. Cette personnalité est incarnée de facto par le prince NORODOM Sihanouk. C'est à partir de cette considération que la partie de l'État du Cambodge considère que l'élection du Président ou du chef de l'État devrait avoir lieu avant l'élection de l'Assemblée constituante. À cet égard, la partie de l'État du Cambodge accorde un soutien inconditionnel à la candidature du prince pour le poste du Président ou du chef de l'État. Elle pense que l'organisation des élections présidentielles avant celle de l'Assemblée constituante n'entraverait pas l'application des Accords de Paris. Elle est convaincue que le fait que le Cambodge ait un Président ou un chef de l'État élu légitimement et directement par le peuple cambodgien aiderait à la mise en œuvre des Accords de Paris, en particulier, à la promotion d'un environnement neutre et d'une stabilité dans tous les aspects, aussi bien dans la dernière phase de la période transitoire que durant la période d'après les élections de l'Assemblée constituante et de la formation du gouvernement. En plus, ce Président pourrait éviter des nouvelles crises mineures ou majeures qui se produiraient une fois que le mandat de l'APRONUC sera terminé.

205. La proposition du prince NORODOM Sihanouk a par la suite obtenu l'accord du Secrétaire Général de l'ONU, BOUTROS Boutros-Ghali, et de son représentant pour le Cambodge, Yasushi AKASHI. Dans la Résolution 792 (1992) du 30 novembre du Conseil de Sécurité des Nations sur la mise en œuvre du processus de paix au Cambodge, il est mentionné dans le paragraphe 3 que

« Le secrétaire général a décidé de donner pour instruction à son représentant spécial pour le Cambodge de se préparer pour l'éventualité où l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge aurait à organiser et à conduire une élection présidentielle et, notant par ailleurs qu'une telle élection doit être

²⁵⁴ Proposal submitted by the State of Cambodia on the conduct of the election for the President or head of state of Cambodia prior to the Constituent Assembly Election, 22 August 1992 (deux pages).

*organisé en liaison avec l'élection prévue d'une assemblée constituante, prie le secrétaire général de soumettre au Conseil de Sécurité pour décision toute recommandation en vue de la tenue d'une telle élection ».*²⁵⁵

206. La composante électorale avait alors examiné la proposition du prince NORODOM Sihanouk de tenir une élection présidentielle en même temps que les élections à l'Assemblée constituante. Toutefois, une élection présidentielle n'était pas prévue dans les Accords de Paris, et elle n'aurait pu avoir lieu sans autorisation du Conseil de Sécurité et sans ressources additionnelles.²⁵⁶

207. D'après Raoul JENNAR, la proposition du prince NORODOM Sihanouk a également reçu le soutien de la France, mais s'est heurtée à l'opposition des États-Unis.²⁵⁷ Face à cette objection, lors de la réunion du CNS tenue le 28 janvier 1993, le prince NORODOM Sihanouk a annoncé qu'il avait décidé de ne pas présenter sa candidature à l'élection présidentielle avant ou pendant l'élection de l'Assemblée constituante. Il préférerait que l'élection présidentielle ait lieu après l'adoption de la nouvelle Constitution, ce qui permettrait de tenir compte, dans l'élection présidentielle, des modalités, du mandat et des pouvoirs prévus dans la Constitution.²⁵⁸ Il justifie sa décision par le fait que la tenue de l'élection présidentielle après la promulgation de la nouvelle Constitution respecterait davantage les Accords de Paris et éviterait les difficultés sur la question du pouvoir durant la période intérimaire. Il a par ailleurs assuré qu'il n'y aurait pas de vide durant la période intérimaire, et l'APRONUC et le CNS dont il est président, continueront jusqu'à la fin de la transition et la formation du nouveau gouvernement. Il n'a pas besoin d'être confirmé comme Président du CNS ou chef de l'État.²⁵⁹

208. Par la suite, pendant qu'un comité institué par l'Assemblée constituante rédigeait une nouvelle Constitution, par sa note de « cadrage » du 18 juin 1993²⁶⁰ sur le

²⁵⁵ ONU – Département de l'information, *Les Nations Unies et le Cambodge (1991-1995)*, Série livres bleus des Nations Unies Vol. II, New York, 1995, p. 248

²⁵⁶ ONU – Département de l'information (1995), *op. cit.* p. 36

²⁵⁷ JENNAR Raoul, *Chroniques cambodgiennes, 1990-1994 : rapports au Forum International des ONG au Cambodge*, L'Harmattan, Col. Recherches Asiatiques, Paris, 1995, pp. 368-369, et Entretien du 27 septembre 2015

²⁵⁸ ONU – Département de l'information (1995), *op. cit.*, p. 278 - Rapport du Secrétaire Général de l'ONU sur l'application de la résolution 792 (1992) du Conseil de Sécurité, en date du 13 février 1993.

²⁵⁹ Minutes de la réunion entre le prince NORODOM Sihanouk et Yasushi AKASHI, du 27 janvier 1993 (deux pages).

²⁶⁰ (...) Le Cambodge n'est ni un « Royaume », ni une « République ». C'est un État indépendant, neutre, non-aligné, souverain dans son intégrité territoriale, c'est-à-dire dans ses frontières terrestres et maritimes

contenu de la future Constitution, le prince Sihanouk réitère sa position qui consiste à ne pas revendiquer le retour à la monarchie. Pour les juristes, cette position n'a, cependant, pas d'effet juridique. Cette note de cadrage est intervenue après la résolution de l'Assemblée constituante du 14 juin rétablissant son statut de chef de l'État supprimé par le coup d'État de 1970.

209. Des membres de chaque faction représentée à l'Assemblée constituante composent le comité chargé d'élaborer la Constitution. Ils tentent logiquement d'imposer leur point de vue. Il en est de même pour les autres facteurs de rapport de force entre ces factions. Le PPC qui disposait d'une armée, de l'appareil de sécurité et de l'administration ne se pliait pas aux résultats des élections proclamés par l'APRONUC, alors que les autres, le FUNCINPEC, le PLBD et le MOLINAKA n'avaient pas le poids d'imposer quoi que ce soit. La marge de manœuvre de l'APRONUC a été aussi restreinte dans la mesure où les Accords de Paris n'ont pas défini ce qui allait se passer pendant la période de transition entre la tenue du scrutin et l'adoption de la Constitution. La division entre les factions cambodgiennes était toujours grande à ce moment.

210. C'est dans ce contexte que plusieurs versions du projet de Constitution²⁶¹ ont été élaborées. Quant à la nature du régime, un républicain propose dès le 1^{er} août 1993 une « monarchie constitutionnelle moderne ».²⁶² SAY Bory indique :

*« Une erreur dans le choix du système constitutionnel peut être mortelle pour notre peuple et notre pays, qui ont besoin de stabilité politique, après plus de vingt ans de divisions et de guerre. Un système hybride (ni république, ni monarchie) laissant la porte ouverte aux luttes partisans pour le pouvoir présidentiel, c'est-à-dire au retour à la guerre, ne doit plus être retenu. Seule une monarchie constitutionnelle moderne peut garantir la stabilité politique : tous les pouvoirs appartiennent au peuple. Le roi règne mais ne gouverne pas »*²⁶³.

211. Mais cette proposition a rencontré, au départ, une hostilité générale en raison

internationalement reconnues entre les années 1963 et 1969 » (...). - ROS Chantrabot, *Cambodge, la répétition de l'histoire (De 1991 aux élections de juillet 1998)*, Editions YU-FENG, 2000, p. 416,

²⁶¹ D'après SAY Bory, la Commission de la Constitution s'est retrouvée devant trois projets. D'abord, celui qui suivait le vœu du prince Sihanouk, un régime qui ne serait ni une république, ni une monarchie. Puis, l'avant-projet de Constitution républicaine des rédacteurs du PPC coordonné par CHEM Sgnuon. Et enfin, le projet émanant du prince NORODOM Ranariddh qui n'était, dans la ligne de Sihanouk, ni républicain, ni favorable à la monarchie ; le FUNCINPEC n'osait pas demander la monarchie puisque Sihanouk lui-même s'y refusait. – *La voix du Cambodge*, novembre 1993, cité par *Cambodge Nouveau*, n° 161, 2001.

²⁶² *La voix du Cambodge*, novembre 1993, cité par *Cambodge Nouveau*, n° 161, 2001.

²⁶³ GAILLARD Maurice (dir), (2005) *op. cit.*, p.12

du fait que pour certains, il n'est pas concevable de concurrencer les idées du prince Sihanouk, et du fait aussi de la signification du qualificatif « moderne » c'est-à-dire que tous les pouvoirs appartiennent au peuple et que « le Roi règne mais ne gouverne pas ».

212. Avant de soumettre un texte à l'examen de l'Assemblée constituante, la commission de l'élaboration de la Constitution s'est rendue à Pyongyang, les 30 et 31 août 1993, pour soumettre les projets relatifs à la Constitution²⁶⁴ au prince NORODOM Sihanouk, président du CNS. D'après SAY Bory, la veille du départ de la délégation de l'Assemblée Constituante pour la capitale de la Corée du Nord, chaque parti s'est finalement mis d'accord en son sein sur une monarchie constitutionnelle. Tous les partis se sont ralliés à cette forme de régime tout simplement parce que le sentiment populaire les y poussait.²⁶⁵ Maurice GAILLARD souligne que les autres protagonistes de la vie politique cambodgienne, notamment les républicains de toutes nuances (PPC, Khmers rouges ou nationalistes) se sont ralliés conjoncturellement à la monarchie cambodgienne par faute pour eux de pouvoir imposer un compromis sur un régime d'une autre nature, où chaque partie aurait trouvé son compte dans cet accord. Selon ROS Chantrabot, pour le PPC, l'idée principale était de faire des alliances avec le prince, les royalistes et les forces nationalistes, pour former un front commun contre les Khmers rouges. Ainsi, il pourrait acquérir une certaine légitimité sur le plan international. Aussi, l'acceptation de la restauration de la monarchie s'inscrit dans l'une des stratégies consistant à plaire au prince NORODOM Sihanouk. Sans le soutien ou la complicité du PPC, NORODOM Sihanouk n'arriverait jamais à réaliser son rêve.²⁶⁶

213. Les rencontres des 30 et 31 août avec le prince Sihanouk n'ont pas donné de résultat. Selon un participant à cette réunion, les membres de la délégation ont déclaré qu'ils offriraient les pleins pouvoirs au prince Sihanouk et qu'ils étaient d'accord pour une monarchie constitutionnelle moderne. Mais le prince Sihanouk a d'abord refusé ces propositions en réaffirmant :

« Je souhaite un chef d'État sans pouvoir. Il n'était alors nullement question de monarchie, mais d'un régime parlementaire, une monarchie constitutionnelle moderne diviserait davantage, il vaut mieux ni république, ni monarchie, un chef

²⁶⁴ La représentation du PPC au sein de la Commission de rédaction de la Constitution avait prévu deux versions de la Constitution, celle de l'Etat du Cambodge et celle d'une monarchie. L'essentiel de la différence reposait sur le chapitre II intitulé « Chef de l'Etat » ou « Roi », d'après CHHUOR Leang Huot. – *Entretien le 20 août 2012.*

²⁶⁵ Le FUNCINPEC a déclaré « nous souhaitons la restauration de la monarchie ». Le PLDB : « nous défendons la démocratie libérale, mais il faut une institution stable, une organisation monarchique » et le PPC, « nous ne serions pas contre la monarchie si c'était une véritable volonté du peuple ». – *La voix du Cambodge*, novembre 1993, cité par *Cambodge Nouveau*, n° 161, 2001

²⁶⁶ ROS Chantrabot (2000), *op. cit.* p. 78

d'État dont les pouvoirs seraient restreints ». ²⁶⁷

214. Mais, dans la soirée du 31 août 1993²⁶⁸, le prince NORODOM Sihanouk a effectué un revirement de sa position et a remis discrètement à CHEM Sgnuon²⁶⁹ le texte manuscrit du chapitre II sur « le Roi » qu'il a entièrement rédigé en français. Dans cette version manuscrite du chapitre II, le caractère de limitation stricte des pouvoirs du Roi est clairement mentionné. CHEM Sgnuon et son équipe l'ont traduit en khmer puis, après l'accord exprimé implicitement par le prince sur le rétablissement de la monarchie, a adapté le projet de la Constitution dans le sens d'une monarchie constitutionnelle avec des limitations des pouvoirs du Roi. La dernière version du projet a été soumise de nouveau au prince qui a donné son approbation le lendemain. Cette monarchie sera officiellement rétablie par la Constitution avec le retour du Roi NORODOM Sihanouk sur le trône.

215. Le refus puis l'acceptation de la monarchie par le prince a fait l'objet de diverses interprétations des observateurs de la vie politique cambodgienne. L'une des raisons de son refus initial vient du fait que compte tenu de la réalité du rapport de forces entre les protagonistes, pour le prince NORODOM Sihanouk, la proposition de lui offrir les pleins pouvoirs n'était pas sincère. La réconciliation nationale n'avait pas encore atteint un point satisfaisant où les hommes politiques en présence acceptent de travailler ensemble. La division se manifestait encore profonde. Le seul point sincère exprimé par ces hommes politiques était la restauration de la monarchie.

216. Quant à l'acceptation de la monarchie, SAY Bory a souligné les propos du prince : « *je ne peux pas refuser cette proposition qui rend justice au roi et à la royauté cambodgienne.* » ²⁷⁰ Selon ROS Chantrabot, l'acceptation par NORODOM Sihanouk relève également d'un projet selon lequel il rêvait toujours de faire restaurer la monarchie au Cambodge pour laver l'affront qu'il avait subi le 18 mars 1970, un calcul politique qui

²⁶⁷ *La voix du Cambodge*, novembre 1993, cité par *Cambodge Nouveau*, n° 161, 2001

²⁶⁸ Lors d'une réception que le prince a offerte à la délégation de la Commission de la Constitution. – Entretien avec CHHOUR Leang Huot, le 20 août 2012

²⁶⁹ ministre de la justice du Gouvernement de l'Etat du Cambodge, PPC.

²⁷⁰ Dans une lettre datant le 4 septembre 1993 adressée aux Présidents du FUNCINPEC, du PPC et à HUN Sen, le prince NORODOM Sihanouk leur exprimait « son éternelle gratitude » pour avoir de l'équité à l'égard des Rois et Reines défunts et lui-même ainsi qu'à l'égard du Sangkum Reastr Niyum. Mais dans une autre lettre du même jour adressée au Président de l'Assemblée constituante, il faisait savoir que la nouvelle de la restauration de la monarchie au Cambodge avait soulevé des critiques chez ses compatriotes khmers et une forte opposition du côté de l'UNTAC. Il ajoutait : « *Si la restauration de la monarchie et ma re-nomination comme Roi divisent notre nation au lieu de consolider l'union nationale, nous devons renoncer à cette restauration et à cette re-nomination* ». - ROS Chantrabot, *Cambodge, la répétition de l'histoire (De 1991 aux élections de juillet 1998)*, Editions YU-FENG, 2000, p. 78.

s'inscrirait dans le projet de conquérir le pouvoir après la restauration de la monarchie²⁷¹.

217. Selon Raoul JENNAR, l'acceptation du prince NORODOM Sihanouk de monter sur le trône répondait à sa volonté d'incarner les espoirs d'une monarchie engagée politiquement, tout en offrant une référence symbolique commune pour rétablir une cohésion nationale. D'ailleurs, le choix de la monarchie constitutionnelle ne présente aucun risque pour le prince NORODOM Sihanouk quant à sa montée sur le trône. Dans le cas d'une République, il pouvait avoir un concurrent.²⁷²

218. CHHUOR Leang Huot souligne que l'acceptation du prince s'explique par le fait que dans les circonstances de l'époque, il n'est plus jeune et n'aurait pas toute la capacité physique d'assumer les fonctions de Président ou de Premier ministre et que les conséquences de son exercice de pouvoir dans les années 1960 n'étaient pas très concluantes en fin de compte bien que les aspects positifs de sa direction du pays ne soient pas négligeables.²⁷³

219. Un proche de l'ancien Roi NORODOM Sihanouk indique qu'en fait, la ligne de pensée constante de NORODOM Sihanouk quelques années après son accession au Trône est que « *Le Cambodge et son petit peuple doivent être sauvés. Pour le Royaume, seules importent son indépendance, sa souveraineté, son intégrité territoriale, son unité, sa neutralité. Les lignes de son combat sont tracées, il n'en déviara à aucun moment. Afin de parvenir à ces buts, le plus important est le pouvoir et l'exercice du pouvoir, quel que soit le régime* »²⁷⁴

220. En ce qui concerne la limitation des pouvoirs du Roi, à la surprise de certains, selon SAY Bory, à l'examen de son texte du chapitre II, le prince Sihanouk a non seulement accepté le principe « Le Roi règne, mais ne gouverne pas » mais en plus, il est allé plus loin que ce que les Constituants avaient prévu dans le sens d'un roi sans pouvoir. En effet, le Roi aurait sûrement préféré une Constitution type « Vème République française » donnant des pouvoirs au chef de l'État, mais il a indiqué lui-même que « *certaines grandes puissances ne voulaient pas donner des pouvoirs à un Sihanouk toujours imprévisible* ». ²⁷⁵ Selon des observateurs de la vie politique cambodgienne, le caractère de limitation stricte des pouvoirs va également dans le sens de la prudence des dirigeants du PPC à l'égard de NORODOM

²⁷¹ ROS Chantrabot (2000), *op. cit.* p. 133.

²⁷² Entretien le 27 septembre 2015

²⁷³ Entretien du 20 août 2012

²⁷⁴ ROMEL, *op. cit.* p. 55.

²⁷⁵ CAMBACÉRÈS Jean-Marie, *op. cit.* p. 354

Sihanouk. D'une part, ils ne souhaitent pas le rétablissement d'une monarchie similaire à celle d'avant son abolition en 1970 qui présentait une situation inédite et étonnante. Le prince Sihanouk, ayant abdiqué le 3 mars 1955 pour laisser à son père lui succéder, avait créé pour lui-même, en 1960 après la mort du Roi, la fonction de chef d'État qu'il occupa jusqu'à son renversement en 1970. A partir de 1960, le trône demeura sans titulaire. D'autre part, face à l'attitude souvent incompréhensible du futur monarque qui a paru changer en permanence d'attitude, au gré des événements ou d'intentions obscures et étant donné que malgré le fait qu'après plus de vingt années de troubles sans doute à l'origine de la perte de prestige de la monarchie, l'image de la monarchie demeure néanmoins largement positive dans le « Cambodge profond », les dirigeants du PPC et d'autres constituants ont dû se contenter du retour de la monarchie, faute d'une autre solution consensuelle, tout en limitant ses prérogatives.²⁷⁶

221. Pour SAY Bory, le rétablissement de la monarchie par l'Assemblée constituante en septembre 1993 est considéré comme une véritable révolution car pour la première fois au Cambodge, le pouvoir est issu du peuple. Cette Constitution est plus démocratique que celle de la Thaïlande puisque le Roi est élu par les représentants du peuple.

222. ROS Chantrabot déplore toutefois que le Cambodge redevienne une monarchie, sans que son peuple ait eu le temps de vraiment exprimer ses sentiments et sa volonté à ce sujet. À l'issue des élections de mai 1993, le parti royaliste FUNCINPEC ne récoltait que 45,47% des suffrages exprimés, soit sous la barre des 50%.²⁷⁷

223. Pour Alain FOREST, le retour à la monarchie constitutionnelle après 1993 a certainement constitué un progrès pour la démocratie, en forme d'élargissement de la sphère politique, ainsi qu'un facteur d'apaisement dans la mesure où le souverain demeure le point de repère de la cohésion nationale et de l'intégrité religieuse. Il reste que le « syndrome du palais » n'est pas aussi simplement guérissable : nombre de princes pensent et agissent comme s'ils étaient les seules autorités politiques légitimes.²⁷⁸

224. Pour ces raisons diverses, parfois contradictoires, pour Maurice GAILLARD, il est manifeste que la monarchie continue depuis 1993 à occuper une place privilégiée dans le consensus politique qui unit les Khmers. Le retour de la monarchie a favorisé l'émergence d'une ambiance de « revival constitutionnel » qui caractérise tout phénomène de restauration

²⁷⁶ GAILLARD Maurice (dir) (2005), *op. cit.* p. 32

²⁷⁷ ROS Chantrabot (2000), *op. cit.* p. 104

²⁷⁸ FOREST Alain (dir) (2008), *op. cit.* pp. 136-137

et qu'explique l'idéalisation du passé antérieur à 1970 dont tous les défauts ont été effacés par les atrocités commises durant la décennie qui a suivi. Par ailleurs, la monarchie a été témoin des plus riches heures de la civilisation khmère, dont l'enracinement millénaire en fait l'élément principal de la tradition politique qui domine encore la masse paysanne. Le royaume du Cambodge tente de trouver ses repères entre des visions conservatrices et réformatrices du régime sihanoukiste du Sangkum Reastr Niyum qui prévalaient avant la période de guerre et de génocide, dessinant les contours d'une politique à plusieurs vitesses.²⁷⁹

b. Les caractéristiques générales de la monarchie cambodgienne

225. Les caractéristiques générales de la monarchie cambodgienne appelée par le Roi NORODOM Sihanouk, « le 2^{ème} Royaume du Cambodge »²⁸⁰ qui nous semblent pertinentes avec notre thème de recherche sont l'obligation pour le Roi de respecter la Constitution, la limitation de ses pouvoirs, le retour à la pratique monarchique multiséculaire (le caractère électif du monarque, la réapparition de la puissance de la tradition, ...)

226. D'après l'article 1 de la Constitution promulguée le 24 septembre 1993²⁸¹, le cadre général du régime de la monarchie cambodgienne fait obligation au Roi de respecter la Constitution et les principes de la démocratie libérale et pluraliste. Pour Maurice GAILLARD, cette obligation est jugée banale, mais elle est loin d'être inutile. En effet, en entre 1947 et 1970, le prince NORODOM Sihanouk a manifesté des attitudes considérées comme pour le moins cavalières à l'égard de la Constitution qu'il avait lui-même mise en place. Il souligne d'ailleurs que dès septembre 1993 et l'entrée en vigueur de la Constitution, le Roi a pris des décisions dont la constitutionnalité est douteuse, notamment en matière de nominations. En outre, durant les six premières années de son règne, le Roi se trouvait très souvent à Pékin notamment pour des raisons de traitement médical de routine. Son séjour prolongé en Chine et parfois en Corée du Nord ne se traduit pas toujours par la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles destinées à pallier cette absence. En fait, c'est surtout le strict cantonnement des prérogatives royales qui permettra sans doute de mieux assurer le

²⁷⁹ GAILLARD Maurice (dir) (2005), *op. cit.*, p.17

²⁸⁰ Le Roi NORODOM Sihanouk établit une différence entre "le premier Royaume" et le "deuxième Royaume" par le fait que lui qui avait eu tout le pouvoir exécutif en main doit se résigner en 1993 à régner et non à gouverner. – ROMEL, *op. cit.* p. 42

²⁸¹ L'article 1. Le Cambodge est un royaume où le roi exerce ses fonctions d'après la Constitution et le régime de la démocratie libérale pluraliste. [...].

respect de cette obligation. Par ailleurs, le rattachement du régime et du système cambodgien au système de la « démocratie libérale pluraliste » peut y contribuer fortement. Cette référence situe la monarchie cambodgienne dans la famille des monarchies constitutionnelles d'inspiration européenne dans lesquelles le monarque n'a plus que des fonctions de représentation et d'affirmation de la pérennité d'une forme ancestrale de lien social.²⁸²

227. L'article 7 al. 1^{er} stipule que le Roi du Cambodge « règne mais il n'exerce pas le pouvoir ». Nous partageons la constatation de Maurice GAILLARD selon laquelle la formule surprend par la franchise et elle renvoie aux analyses traditionnelles du droit constitutionnel sur le pouvoir laissé aux chefs d'État des monarchies constitutionnelles, dirigeants en titre et en majesté seulement. L'article 8 de la Constitution instaure les fonctions les plus traditionnelles des chefs d'État. D'après l'alinéa 1^{er} de l'article 8, le Roi n'est que l'incarnation d'un « symbole », une fonction de simple représentation lui est reconnue. D'ailleurs, la limitation du pouvoir du Roi est en rupture totale avec la tradition monarchique khmère qui a maintenu, jusqu'en 1970, le principe selon lequel tout le pouvoir appartenait à un Roi qui se contentait de le déléguer. Ces restrictions des pouvoirs du chef de l'État sont renforcées par l'article 17 qui proclame la « supra constitutionnalité »²⁸³ de la formule de l'article 7. L'article 17 n'est pas d'ailleurs le seul à céder à l'illusion de cette supra constitutionnalité : l'article 153 met hors d'atteinte de la révision constitutionnelle le principe de la démocratie libérale pluraliste ainsi que la forme de monarchie constitutionnelle.²⁸⁴ Ces proclamations n'ont qu'une valeur incantatoire. Seule leur reste une charge symbolique particulière. NORODOM Ranariddh estime que « *la mission royale s'est, au cours des dernières décennies, décantée, sublimée, harmonisée avec les exigences de la modernité démocratique. Mais le renoncement à l'intervention politique immédiate n'a pas modifié la véritable signification du traditionnel pouvoir tutélaire qui la fonde et la résume* ». ²⁸⁵

228. Quant au retour à la pratique monarchique séculaire, la question de succession²⁸⁶ n'est pas seulement importante d'un point de vue historique, elle l'est aussi d'un

²⁸² GAILLARD Maurice (dir), (2005), *op. cit.*, p.13

²⁸³ Nous entendons par "supra constitutionnalité", la qualité de ce qui est supra-constitutionnel, c'est-à-dire au-delà, hors de portée des règles de la Constitution. Dans le cas de la Constitution de 1993, il s'agit d'une limite à la révision constitutionnelle.

²⁸⁴ GAILLARD Maurice (dir), (2005), *op. cit.*, p.28

²⁸⁵ NORODOM Ranariddh, *op. cit.*, n° 319, p. 284

²⁸⁶ Les cérémonies d'incinération sont considérées comme prolongement des cultes personnels angkoriens comme l'affirmation d'une continuité et d'une légitimité dynastiques à un moment où l'absence de règles précises de succession donne lieu à de continuelles contestations. Depuis le XV^{ème} siècle, l'histoire khmère se caractérise par un paradoxe : déchirée par les querelles entre prétendants au pouvoir, la société fait cependant preuve d'une étonnante cohésion idéologique et culturelle. C'est au cœur même de l'idéologie éthique que se

point de vue politique, car l'éclat de l'époque angkoriennne dans la vie de la nation khmère est tel, malgré l'éloignement historique, qu'il exerce encore une véritable fascination sur les Khmers aujourd'hui et que les institutions qui peuvent se recommander de cette époque jouissent d'une présomption de légitimation supérieure.²⁸⁷

229. L'article 10 de la Constitution prévoit que « *la monarchie cambodgienne est une monarchie élective. Le Roi n'a pas le pouvoir de désigner un héritier pour régner* ». Pour Maurice GAILLARD²⁸⁸, le choix par la Constitution de 1993 de la monarchie élective n'est pas nouveau au regard de l'histoire constitutionnelle khmère depuis l'époque angkoriennne jusqu'à l'époque moderne²⁸⁹. Elle a été également retenue par l'Assemblée constituante lors de la rédaction de la première constitution du Cambodge de 1947. Ce caractère électif constitue une spécificité, distinguant le Cambodge de certaines autres monarchies asiatiques et européennes comme le Japon, la Belgique, l'Espagne, etc. qui sont héréditaires par ordre de primogéniture. Il est presque unique au monde. D'ailleurs, la composition du Conseil du Trône telle qu'elle est prévue par la Constitution de 1993²⁹⁰ est bien plus claire de celle prévue dans la Constitution de 1947.

230. Quant à la désignation du Roi, l'article 10 précise « l'impossibilité pour le Roi de désigner un héritier ». D'après Maurice GAILLARD, cette mention serait superfétatoire²⁹¹ si elle n'était pas justifiée par la volonté de rompre sans ambiguïté sur ce point avec le régime issu de la Constitution de 1947 qui autorisait le Roi, après consultation d'un Conseil de la Couronne, à désigner son successeur comme à modifier cette désignation. Selon la Constitution de 1993, l'organisation et le fonctionnement du Conseil du Trône devaient être fixés par une loi postérieure. Cette loi n'a été adoptée que le 11 octobre 2004, après

situent les fondements de ce paradoxe.- FOREST Alain, « Notes sur la royauté déchirée : à propos de quelques ouvrages récents sur le Cambodge », in *ASEMI*, 1982. p. 64

²⁸⁷ GOUR Claude-Gilles (1965), *op. cit.* p. 24

²⁸⁸ GAILLARD Maurice, (dir) (2005). *op. cit.* pp. 17-31

²⁸⁹ Claude-Gilles GOUR a souligné que dans la période angkoriennne certains auteurs défendent le caractère électif de la monarchie cambodgienne et d'autres le caractère héréditaire. M. CEODES qui indique que la monarchie cambodgienne de l'époque d'Angkor était héréditaire en ligne masculine par ordre de primogéniture, alors que E. Porée-Maspéro privilégie le caractère héréditaire par les femmes. Thiounn Thioum, quant à lui, a soutenu le caractère électif dans sa thèse de doctorat sur le pouvoir monarchique au Cambodge. Ce caractère électif ne fait plus de doute pour la période post-angkoriennne. Cette solution qui provoquait un affaiblissement du pouvoir royal et favorisait les emprises extérieures fut systématiquement utilisée et maintenue par le Siam et le Viêtنام au temps de leur hégémonie de fait, par la France ensuite sous le régime du protectorat. – GOUR Claude-Gilles (1965), *op. cit.* p. 24.

²⁹⁰ Voir l'Article 113 nouveau de la Constitution de 1993

²⁹¹ GAILLARD Maurice, (dir) (2005). *op. cit.* p. 18

l'abdication du Roi NORODOM Sihanouk.²⁹² Selon Maurice GAILLARD, la composition du Conseil du Trône prévu dans la Constitution de 1993 et celle du Conseil de la Couronne créé par la Constitution de 1947 présentent un trait commun, « *le caractère politique qui l'emporte sur le caractère monarchique* ». ²⁹³

231. Selon l'article 14 al. 1^{er}, « Doit être choisi comme Roi du Royaume du Cambodge, un membre de la famille royale âgé d'au moins 30 ans et descendants du Roi Ang Doung, du Roi Norodom ou du Roi Sisowath ». Cette clause impose au Conseil du Trône un choix limité car il ne peut élire le Roi que parmi un certain nombre de prétendants. Toutefois, cette disposition prévoit en fait une population éligible suffisamment vaste²⁹⁴, ce qui permet d'éviter les problèmes dynastiques liés à l'extinction de la famille royale.

232. De son vivant, le Roi NORODOM Sihanouk a toujours refusé de se prononcer en faveur de tel ou tel de ses successeurs potentiels. Il a néanmoins donné quelques indices assez clairs. Il a rejeté l'idée de faire la Reine Monineath une reine régnante. Au cas où il n'y aurait pas un nouveau Roi, le Président du Sénat assumerait les fonctions de chef de l'État par intérim, tandis que la Reine Monineath symboliserait la continuité de la monarchie khmère, à l'instar de ce que fit la mère de NORODOM Sihanouk, après la mort du Roi Suramarit, en 1960.²⁹⁵

233. Certains craignent qu'après la disparition du Roi NORODOM Sihanouk, il y ait d'éventuelles querelles au sein de la famille royale sur la question de la succession, voire

²⁹² Le 6 octobre 2004, le Roi NORODOM Sihanouk a décidé de prendre sa retraite officielle et l'a signifié à partir de Pékin où il séjournait pour raisons de santé. Cette décision fut ultérieurement qualifiée d'abdication. Ce qui oblige au Gouvernement et à l'Assemblée nationale de faire adopter cette loi et d'élire un nouveau monarque dans les sept jours qui ont suivi l'abdication. En effet, la Constitution n'envisage pas la prise de retraite ou l'abdication du Roi, mais le Parlement a voté la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil du Trône autorisant – à posteriori – le Roi à la retraite et à l'abdication. Le Conseil du Trône peut élire le nouveau Roi selon les mêmes procédures qu'en cas de mort du Roi.

²⁹³ Selon les termes de l'article 13 de la Constitution, l'élection du Roi est le fait d'un Conseil du Trône, qui comprend neuf membres à savoir les Présidents du Sénat, de l'Assemblée nationale, le Premier ministre, les deux chefs des deux ordres religieux bouddhiques, *Dhammayuth* et *Mohanikay*, les 1^{er} et 2^{ème} Vice-Président du Sénat et de l'Assemblée nationale. En 2004, parmi les neuf membres du Conseil du Trône, cinq (Président du Sénat, Premier ministre, 1^{er} et 2^{ème} vice-Présidents de l'Assemblée et chef de l'ordre religieux Mohanikay) sont pro-PPC, quant aux quatre autres sont pro-Funcinpec. D'aucuns pensent alors que le Roi est finalement choisi, de fait, par le Premier ministre - GAILLARD Maurice, (dir) (2005). *op. cit.* p. 19.

²⁹⁴ Sur ce point, les Constituants ont tendance à adopter le mode français de la dynastie héréditaire via le nom de famille au détriment des règles traditionnelles de la classification de la famille royale dont le critère de nom de famille ne suffit guère. Voir Bitard Pierre. IX. Etudes khmères. Les membres de la famille royale du Cambodge et leurs titres d'après l'ordonnance de S. M. An Duon. In: *Bulletin de l'Ecole française d'Extrême-Orient*. Tome 48 N°2, 1957. pp. 563-579. Et LECLÈRE Adhémar, *Le Roi, la famille royale et les femmes du Palais*, Librairie Claude & Cie, Saigon, 1905, 26 pages. NEPOTE Jacques, *Etat Présent de la Maison Royale*, Institut de la Maison Royale, Paris, 1998, (Rééditions) 200 pages

²⁹⁵ <http://www.norodomsihanouk.info/Messages/nov%2003/1811%20txt.htm>, cité par GAILLARD Maurice (dir) (2005), *op. cit.* p. 21

pire encore, l'abolition de la monarchie car cette dernière est très étroitement liée à la personne du Roi NORODOM Sihanouk depuis plus d'un demi-siècle. La crainte a été écartée au moment où le nouveau Roi a été choisi par le Conseil du Trône le 14 octobre 2004. Parmi les candidats possibles à la succession, le prince NORODOM Sihamoni a été finalement élu à l'unanimité par le Conseil du Trône comme nouveau Roi du Cambodge. Nous adhérons à l'analyse de Maurice GAILLARD selon laquelle le départ à la retraite ou l'abdication du Roi vont à l'encontre de la Constitution dont l'article 7. al. 2 prévoit que « le Roi est le chef d'État à vie » et dont l'article 11 al. 1^{er} prévoit seulement le cas de décès pour que soit choisi un nouveau Roi. Toutefois, la personnalité du Roi Sihanouk et son influence, au moins morale, sur la vie politique cambodgienne font que ce départ à la retraite n'a pu être véritablement contesté. Dans l'esprit du Roi Sihanouk, son abdication était essentiellement motivée par son souhait que la monarchie cambodgienne lui survive. En plaçant des dirigeants en face d'une situation de fait irrévocable, l'abdication les a forcés à élaborer et voter la loi sur le Conseil du Trône, ce qui n'aurait très certainement le cas autrement. Cet épisode montre en tout cas, une fois de plus, que la Constitution est « adaptable ».²⁹⁶

234. Le statut de la Reine est très clairement défini dans l'article 16 de la Constitution de 1993. Selon son alinéa 1^{er}, elle « n'a pas le droit de s'impliquer dans la politique, d'exercer une fonction dirigeante ou gouvernementale ou d'exercer un rôle administratif ou politique ». Les termes de cet article précisent ensuite, de manière restrictive, les tâches et les devoirs dont l'épouse du Roi doit se contenter. L'alinéa 2 ajoute en effet qu'elle doit se consacrer « à des tâches d'intérêt social, humanitaire, religieuse » et qu'elle assiste le Roi dans ses devoirs protocolaires et diplomatiques ». Maurice GAILLARD estime que les dispositions de l'article 16 définissent le rôle de la Reine en termes négatifs et sévères. Le prince NORODOM Ranariddh, quant à lui, considère que ces dispositions sont restrictives dans son rôle et interviennent dans la vie privée de la Reine. Il indique que

« le statut de l'épouse du Roi révèle à l'évidence, du seul droit privé et de la liberté de la personne ; aucune Constitution au monde n'a jamais prétendu pénétrer dans le terrain de la situation du conjoint des gouvernants quels qu'ils soient ; aucune n'a jamais entrepris de les priver de la jouissance des libertés individuelles de droit commun. Certaines épouses de chefs d'État occidentaux ont dans un passé très récent revendiqué leur indépendance dans l'engagement politique ; des épouses de souverain ont, en tout temps, manifesté leur existence

²⁹⁶ GAILLARD Maurice, (dir) (2005). *op. cit.* p. 24

*en tant que personne autonome (...) »*²⁹⁷

235. Cet article 16 exprimerait alors une discrimination dans l'exercice des libertés individuelles et « un antiféminisme politique »²⁹⁸, qui sont en contradiction avec l'esprit de la Constitution et qui ont été totalement abolis ou condamnés par les États libéraux modernes. Il en est de même pour les candidatures au trône, les princesses sont exclues.

236. Toujours dans ce sens, l'ancienne devise « Nation Religion Roi » qui a été reprise et énoncée par l'article 4 de la Constitution aurait pu être « Nation Religion Trône » en vertu du principe de l'égalité des sexes devant la loi. Selon Maurice GAILLARD, le retour de cette devise marque l'apparition de la puissance de la tradition. C'est également l'image que le pays donne à l'extérieur. Cette devise pose des constatations plutôt que d'énumérer des principes ou des projets. Cette devise confirme une volonté de présenter la période 1970-1993 comme une parenthèse. On a repris le même drapeau, le même hymne national et la même devise. Celle-ci n'annonce en rien la nature démocratique du nouveau régime. Bien au contraire, l'affichage du lien entre le trône et l'autel donne une connotation très conservatrice. La religion concernée est le bouddhisme et sa mention annonce son statut de religion d'État²⁹⁹ précisé par l'article 47, al. 3 de la Constitution. Ce statut a été confirmé par le Conseil constitutionnel³⁰⁰ en 2009.

237. Le bouddhisme pratiqué au Cambodge comprend deux ordres, *Monakikay* et *Thammayut*. Or, le différend entre ces deux ordres monastiques du Cambodge datait du renversement du régime khmer rouge, quand les pagodes furent rouvertes. Les survivants *Thammayut*, proches de la famille royale, étaient alors pour la plupart réfugiés à l'étranger et leur exil allait encore durer une décennie. La renaissance des Sangha (communautés bouddhistes) allait de ce fait être l'œuvre quasi exclusive de dignitaires *Mohanikay* dont la congrégation avait toujours été largement majoritaire et qui allaient même investir des pagodes anciennement tenues par des moines *Dhammayut*. De plus, en septembre 1981, un responsable *Mohanikay* proche du pouvoir, le vénérable TEP Vong, fut élu à la tête d'une communauté « unifiée » où la division entre les deux ordres avait

²⁹⁷ NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n° 317, p. 283

²⁹⁸ *Ibid.*

²⁹⁹ GAILLARD Maurice, (dir) (2005). *op. cit.* p. 14

³⁰⁰ Décision n° 107/003/2009 du 23 décembre 2009 du Conseil Constitutionnel sur l'interprétation des articles 4 et 43 de la Constitution. L'article 4 précise la devise du Royaume du Cambodge « Nation, Religion, Roi » et l'article 43 prévoit le droit à la croyance des citoyens cambodgiens, la garantie par l'Etat de la liberté de croyance et de la pratique religieuse à condition qu'elles ne portent pas aux autres croyances ou religions et à l'ordre et à la sécurité publics et le bouddhisme comme étant la religion de l'Etat.

été officiellement abolie³⁰¹. La situation restera figée jusqu'au retour de Sihanouk en 1991. Peu avant, le monarque avait tenu à ressusciter la congrégation *Dhammayut* et avait officiellement nommé à sa tête le vénérable Bour Kry qui l'accompagnait à son arrivée à Phnom Penh et qui durant son exil avait développé les communautés bouddhistes au sein de la diaspora cambodgienne en France³⁰². BOUR Kry demandait à reprendre possession de la pagode Wat Botum, siège de l'ordre *Dhammayut* jusqu'au régime du Kampuchéa démocratique, mais occupé depuis 1979 par la hiérarchie *Mohanikay*. D'après négociations s'engageaient alors et débouchèrent sur un compromis : une partie du terrain de la pagode fut cédée à BOUR Kry pour qu'il puisse y construire un bâtiment à côté de l'existant dont NGON Nget gardait la jouissance.³⁰³

238. Le retour de la pratique monarchique a provoqué le rétablissement d'activités propres au Palais royal. Des institutions ont pour mission de soutenir le Roi dans l'exercice de ses fonctions constitutionnelles. Un ministère du Palais royal qui ne fait pas partie du gouvernement a été créé dès septembre 1993. Il est dirigé depuis par Samdech Chauvea Vaing KOL Sam Ol³⁰⁴, vice-Premier ministre, ministre du Palais royal, assisté par des ministres d'État. Le Roi dispose d'un cabinet particulier et d'une Cour composée des princes et des princesses qui sont nommés conseillers privés du Roi, Le ministère du Palais royal gère un budget³⁰⁵ qui relève de la loi de finances.

239. La monarchie a également permis la restauration, au Palais royal, des pratiques religieuses et des traditions ancestrales à la fois hindouistes et bouddhistes. Il s'agit d'un retour aux fondamentaux khmers de la tradition du Roi Chakravartin qui avait reçu la légitimité du ciel et transmettait la paix à son royaume par le caractère harmonieux de sa propre vie. D'un autre côté, les Cambodgiens associent, comme toujours, le sacré et le roi. Le

³⁰¹ Les fidèles *Thammayut* pour leur part évoquèrent, concernant cette nomination, une tentative de dissolution de leur obédience plutôt qu'une unification. - HARRIS Ian, *Cambodian Buddhism: History and Practice*, University of Hawaii Press, 2008, 368 p. (pp. 194-197).

³⁰² HARRIS Ian, « Sangha Groupings in Cambodia », *Buddhist Studies Review*, vol. 18, août 2001, p. 75-94.

³⁰³ CAMBACERES Jean-Marie, *op. cit.*, pp. 365-367.

³⁰⁴ Samdech KONG Sam Ol a été vice-Président du Conseil de l'Etat du Cambodge avant de prendre ses fonctions de Vice-Premier ministre et ministre du Palais Royal. Il occupe également les fonctions de Président du Comité des fêtes.

³⁰⁵ Dans le projet de loi de finances de 2016 qui a été adopté en Conseil des ministres le 21 octobre 2015, le budget du Palais Royal s'élève à 19,3 millions de dollars sur un budget national de 4,365 milliards de dollars. Ce budget est supérieur à celui du Sénat et de certains ministères à savoir ceux de la fonction publique, de la culture et des beaux-arts, du plan, de l'inspection et des relations avec l'Assemblée nationale et le Sénat et des affaires féminines. Une grande partie du budget du Palais Royal est consacrée aux œuvres charitables du Roi et de la Reine aussi bien sous le règne du Roi-père NORODOM Sihanouk (une équipe de Samdech Euv – Monseigneur Papa – distribuent à travers tout le Royaume des dons aux plus nécessiteux) que celui du Roi NORODOM Sihamoni.

Roi NORODOM Sihanouk a réintroduit le sacré dans le Palais royal. En accord avec les deux Premiers ministres, il a rétabli, dès septembre 1993, des pratiques traditionnelles³⁰⁶, telles que la célébration des grandes fêtes bouddhiques³⁰⁷, les rituels de tradition brahmanique, la cérémonie royale du sillon sacré, la fête des eaux, ... et la valorisation du patrimoine culturel³⁰⁸, etc. En plus du bouddhisme, il subsiste dans le pays des vestiges de l'hindouisme. La tradition de la présence permanente d'une vingtaine de *bakous*³⁰⁹ à l'intérieur du Palais royal remonte à la période préangkorienne où la religion dominante au Cambodge était l'hindouisme et où les temples d'Angkor avaient été consacrés aux dieux brahmaniques. Après la période angkorienne, quand le pays évolua vers le bouddhisme, les Rois gardèrent toujours des prêtres hindouistes au Palais pour ne pas se mettre à dos les dieux hindous délaissés par le peuple. Les temples d'Angkor et la culture khmère sont inséparables de la monarchie khmère. C'est une place privilégiée qu'a réservée le Constituant à cette dernière puisque le Roi est la première institution abordée par la Constitution, dans son chapitre II³¹⁰.

240. La monarchie a ramené la pratique de l'octroi des titres honorifiques royaux tels que Samdech³¹¹, « Ek Oudom »³¹² ou « LokChumteav »³¹³, Oknha, des décorations, etc. Le Roi NORODOM Sihanouk a octroyé, en novembre 1993 en vertu de la réconciliation nationale et de l'esprit de famille, le titre de « Samdech » aux trois dirigeants du PPC, CHEA Sim, HENG Samrin et HUN Sen qu'il considérait publiquement comme ses « beaux-enfants ». Le titre de « Samdech Chauvea Veang » (Monseigneur ministre du Palais) a été également accordé à KOL Sam Ol, ancien vice-Président du Conseil des ministres sous l'État

³⁰⁶ CAMBACERES Jean-Marie, *op. cit.*, pp. 361-363.

³⁰⁷ L'anniversaire de la naissance de Bouddha (Meak Bochea), celui de son accès au Nirvana (Visaka Bochea), la fin de la retraite des bonzes, la fête des « monts », la fête des morts (Pchum Ben) et les cérémonies du nouvel an (vers les 13, 14 et 15 avril).

³⁰⁸ La recréation du Ballet royal, ...

³⁰⁹ Prêtres hindouistes du Palais, appelés aussi brahmanes du Palais. Ils avaient des cheveux très longs, toujours ramassés en petit chignon sur la tête. Ils étaient vêtus de longues chasubles blanches en soie avec des broderies dorées aux extrémités. Un corps de Bakous a été créé dès septembre 1993 et rétabli dans ses fonctions. Ils sont les gardiens des objets sacrés du Palais, notamment l'épée sacrée dont ils interprètent les augures. Ils font partie eux-mêmes des emblèmes de la monarchie dont ils assurent la continuité comme la légitimité. Ils détiennent aussi les savoirs magiques de la cour et ils président à plusieurs grands rites royaux. CAMBACERES Jean-Marie, *op. cit.* p. 363, et JELDRES Julio A. et DAYDE-LATHAM Béatrix, *Le Palais du Roi du Cambodge*, Les Editions du Mékong, 2002, p. 71. La Constitution de 1947 prévoyait le rôle des Bakous du Palais Royal, alors que celle de 1993 est totalement muette à ce propos.

³¹⁰ GAILLARD Maurice, (dir) (2005). *op. cit.* p. 16.

³¹¹ Le titre de "Samdech" est un titre de noblesse non héréditaire, souvent traduit par "Monseigneur", mais dont la signification n'a pas d'équivalent en langue française.

³¹² « Son Excellence », en khmer « ព្រះបាទ »

³¹³ Équivalent de "Son Excellence" pour les femmes

du Cambodge, lorsque le gouvernement a proposé au Roi de le nommer vice-Premier ministre, ministre du Palais royal. En octobre 2007, le Roi NORODOM Sihamoni a décidé de promouvoir respectivement les trois grands dirigeants du PPC à un rang supérieur. Depuis cette date, CHEA Sim, ancien président du Sénat, aujourd'hui décédé, portait le titre de « Samdech Akka Moha Thamma Pothisat ». HENG Samrin, président de l'Assemblée nationale, porte de « Samdech Akka Moha Ponhea Chakrei » et le Premier ministre HUN Sen hérite quant à lui du titre de « Samdech Akka Moha Sena Padei Techo ». En mai 2013, Lok Chumteav Kittiprittbandit Bun Rany-HUN Sen, présidente de la Croix-Rouge Cambodgienne (CRC), épouse du Premier ministre, a obtenu également le titre « Samdech » de Sa Majesté le Roi NORODOM Sihamoni pour ses efforts inlassables dans l'accomplissement des missions humanitaires.

241. Dans deux Krets séparés datés du 14 juin 2015, le Roi NORODOM Sihamoni a accordé le titre « Samdech Vibol Sena Pheakdei » à SAY Chhum, nouveau président du Sénat, et le titre « Samdech Kralahom » à SAR Khéng, vice-Premier ministre et ministre de l'Intérieur. D'après les Krets, ces titres d'honneur leur ont été décernés en reconnaissance de leur fidélité au trône, de leur défense et respect du bouddhisme, de leur défense de la justice sociale et pour la durabilité de la monarchie au Cambodge, de leur contribution à la paix, à la stabilité et au développement du pays.³¹⁴ À l'exception du ministre du Palais royal, KONG Sam Ol et de l'ancien membre du Conseil constitutionnel, CHAU Sen Cocsal Chhum, tous les autres porteurs actuels de titres de ce rang sont des membres de la famille royale, en l'occurrence, la princesse « Samdech Preah Ream » NORODOM Bopha Devi, du Prince « Samdech Krom Preah » NORODOM Ranariddh, et des dirigeants des deux branches du clergé bouddhiste, Samdech TEP Vong, chef de l'Ordre Mahanikay, et Samdech BOU Kry, chef de l'Ordre Thammayuth.

242. Le titre de « Ek Oudom » pour les hommes et celui de « Lok Chumteav » pour les femmes ont été attribués pour toute nomination par Kret pour les hauts fonctionnaires et des hauts fonctionnaires hors classe de toutes les institutions du Royaume du Cambodge. Cette pratique a été perçue comme une sorte de démocratisation de ces titres qui sont considérés comme « prédicats honorifiques » régis par les conventions diplomatiques ou ecclésiastiques dans la plupart des pays du monde.

³¹⁴ Agence Khmère de Presse (AKP), Phnom Penh, 14 juin 2015 – « Sa Majesté le Roi accorde des titres d'honneur à SAY Chhum et SAR Khéng »

243. Depuis sa réapparition en 1994, le nombre total de titres d'Oknha³¹⁵ attribués par Kret est passé de 220, en avril 2008, à 704 en février 2014. Presque tous les membres à part entière de la Chambre de commerce de Phnom Penh font partie de la famille privilégiée des Oknhas. Certains de ces Oknhas rejoignent l'appareil d'État en devenant hauts fonctionnaires du gouvernement ou membres du Parlement ou du Sénat. En raison de l'étendue de leur générosité et de leur compétence, le gouvernement veut les associer au développement du pays en les intégrant dans une institution de l'État, car leur statut de parlementaire, par exemple, n'est pas incompatible avec leur titre Oknha.

244. En dehors de l'appellation des institutions diplomatiques cambodgiennes à l'étranger, Ambassade royale du Cambodge, le qualificatif « royal » a été attribué à des établissements publics dans le pays, notamment des universités publiques à savoir l'Université royale de Phnom Penh, l'Université royale de Droit et des Sciences économiques, l'Université royale des Beaux-Arts, l'Académie royale du Cambodge, etc.

245. Enfin, le retour de la monarchie en 1993 a également entraîné la reprise des noms anciens de provinces³¹⁶ et de rues³¹⁷ utilisés avant le coup d'État de 1970.

Section 2. La monarchie et le gouvernement ou la cohabitation entre le droit et la politique

246. Selon Jacques FOURNIER, le dualisme du pouvoir exécutif est une particularité française. Ce dualisme s'effectue par deux modes : l'intégration ou la

³¹⁵ Selon un chercheur de l'Institut bouddhique, la trace de l'utilisation du titre de Oknha remonte au 15^{ème} siècle. Ce titre fut accordé par le Roi à ses proches conseillers, collaborateurs en charge des affaires royales, de l'armée, de la justice et de l'agriculture. Ce qui serait plus proche de l'actuel titre de « Son Excellence ou de LokChumteav » pour les ministres et les gouverneurs de province ... La signification de Oknha a évolué avec le temps. Ce titre n'est plus accordé à ceux qui sont au premier plan de la vie politique du pays. Le 5 avril 1994, les deux Premiers ministres ont signé un Anukret sur la création des décorations destinées aux bienfaiteurs locaux et étrangers qui ont contribué à la reconstruction et au développement du pays. Ce sont alors plutôt des hommes et femmes d'affaires cambodgiens et étrangers qui ont des liens avec les dirigeants du pays et aussi ceux qui savent utiliser ce titre pour obtenir un traitement préférentiel. Selon l'Anukret, le titre de Oknha a été octroyé à ceux dont les contributions ou les dons à l'État s'élèvent à minimum 100 000 dollars, la plupart du temps, par des projets de financement directement tels que la construction des infrastructures de base.– DUONG Sokha, Le prix à payer pour appartenir à la caste des "oknha", in *Ka-Set.info*, le 14 avril 2008. Et, *Phnom Penh Post* du 4 juillet 2014.

³¹⁶ La province côtière de Kompong Som est devenue la municipalité de Sihanoukville puis la province de Preah Sihanouk.

³¹⁷ Ainsi, par exemple, de certains grands boulevards de Phnom Penh : Preah Monivong qui s'appelait TOU Samouth entre 1979 et 1993, Preah Norodom qui s'appelait Achar Mean pendant la même période. Par contre, les boulevards Charles de Gaulle et Mao Tse Toung avaient retrouvé leur nom depuis 1979.

coexistence³¹⁸. La pratique d'intégration se caractérisait par le partage des rôles entre le Président et le Premier ministre au sein d'un exécutif dont le Président est le chef incontesté. La pratique de coexistence, quant à elle, conduit l'un ou l'autre à affirmer sur la base de leurs attributions respectives, une présence autonome. Dans le cas du Cambodge, où ce dualisme existe aussi, c'est une pratique de coexistence selon la Constitution. Mais en réalité, eu égard à la personnalité de NORODOM Sihanouk et de HUN Sen, c'est plutôt une dualité voire une compétition (§ 1). Il a fallu attendre onze années pour que la véritable coexistence, facteur de stabilité, existe après l'intronisation du Roi NORODOM Sihamoni. A ce dernier point s'ajoutent des décisions prises par le Gouvernement en 2012 après le décès du Roi Sihanouk qui ont renforcé les symboles de la monarchie (§ 2).

³¹⁸ Une coexistence entre un chef de l'Etat et un chef du gouvernement. Mais le plus souvent, le premier est, soit un monarque héréditaire, soit un Président élu au suffrage indirect. Il peut avoir une grande autorité morale. Il lui arrive de jouer un rôle important en période de crise. Mais il ne dispute pas au chef du gouvernement la direction de l'exécutif. - FOURNIER Jacques (1986), *op. cit.* p. 53

§ 1. La dualité entre le Roi Sihanouk et le Gouvernement (1993-2004)

247. Tirant des leçons de l'histoire politique contemporaine, le Constituant cambodgien, notamment les rédacteurs du PPC, a attaché de l'importance à la définition dans la Constitution des relations entre le chef de l'État et le chef de l'exécutif. Des observateurs de la vie politique cambodgienne soulignent que les relations constitutionnelles entre les deux personnages sont bien organisées juridiquement et structurellement. Le chapitre II (de l'article 7 à l'article 30) consacré au Roi est clairement séparé du chapitre X [de l'article 118 nouveau (ancien article 99) à l'article 127 nouveau (ancien article 108)] de la Constitution qui concerne explicitement le Gouvernement.

248. Mais dans la réalité, la mise en œuvre des prérogatives et pouvoirs par les deux institutions ont fait surgir une dualité. Cette dernière résulte, selon des observateurs de la réalité cambodgienne, d'une part, des stratégies respectives des protagonistes concernés. Pour le Roi Sihanouk, c'est la tentative de reprendre le pouvoir. Pour le PPC, notamment HUN Sen, c'est la conquête de la reconnaissance légale et de la légitimité à diriger le pays. Pour le FUNCINPEC, c'est la recherche d'une existence légitimement distincte de l'image de son fondateur. D'autre part, elle est due à l'interprétation des dispositifs constitutionnels par le Roi Sihanouk qui dénonce par le biais de sa politique de communication, les contradictions entre ses prérogatives et le cadre général de la Constitution dans l'article 7, « le Roi règne mais ne gouverne pas » et à ses attitudes jugées cavalières à l'égard de la Constitution. Il s'agit enfin d'une dualité analysée dans l'espace structurel et politique sous forme d'un « roi de justice » versus « pourvu de mérites ».

249. La dualité entre le Roi Sihanouk et le Gouvernement, notamment le Premier ministre HUN Sen est liée à leurs relations qui sont complexes à cerner. Certains observateurs soulignent le trait commun des deux hommes d'État du Cambodge qu'est la passion du pouvoir et l'exercice du pouvoir afin de sauver la Nation et le peuple cambodgien qui sont, d'après eux, en danger à cause des guerres et des conflits meurtriers, mais aussi de l'état du pays et de sa population après la tragédie des années soixante-dix. Pour arriver à atteindre leurs objectifs respectifs, leurs relations ont connu des hauts et des bas. Le début des contacts directs entre les deux hommes d'État³¹⁹ remonte à décembre 1987 lors des premières

³¹⁹ Le point commun qui leur a permis de se rencontrer est la survie et l'avenir du Cambodge. En effet, ces deux hommes appartiennent à deux milieux différents. Sihanouk est un ancien monarque, chef de l'Etat, assez âgé, ... et HUN Sen est issu d'une famille paysanne et jeune. Mais sur le plan de rapports de force entre les deux protagonistes à l'époque, ils sont sur un pied d'égalité. HUN Sen est Premier ministre du Cambodge qui occupe 90% du territoire du pays, soutenu par le Viêtnam, l'URSS et les pays du bloc soviétique. Quant au prince

rencontres Sihanouk-HUN Sen à Fère-en-Tardenois puis à Saint-Germain-en-Laye dans le cadre des négociations afin de régler le conflit cambodgien. Par la suite, toujours dans ce cadre, les deux hommes ont été amenés à se rencontrer, à se connaître et à s'apprécier bien que parties rivales dans ces négociations. Au fil du temps, jusqu'en 1991, avec les concours et interventions de la communauté internationale, leurs positions et stratégies respectives pour le règlement du conflit cambodgien se sont rapprochées, ce qui a permis de faire avancer les négociations jusqu'aux Accords de Paris d'octobre 1991.

250. Pour ROS Chantrabot, vers la fin des années 1980, les dirigeants de l'État du Cambodge avaient adopté une stratégie visant à constituer une alliance essentiellement avec le prince NORODOM Sihanouk en réservant à son égard un traitement aussi important que celui accordé par la Chine. Dès la mise œuvre des Accords de Paris, les dirigeants de l'État du Cambodge et du PPC se sont mis docilement au service du prince Sihanouk, respectant ses moindres attentes à la perfection et faisant tout pour lui plaire, sans jamais l'offenser. Cette stratégie efficace consistait à l'amadouer dans le but d'en faire une figure politique garantissant l'avenir politique du parti, et elle fut payante³²⁰. D'un autre côté, avec le soutien du PPC, le prince NORODOM Sihanouk a réalisé son objectif consistant à rétablir son honneur et sa dignité après le coup d'État de 1970³²¹ et à restaurer la monarchie, une étape importante à ses yeux pour se diriger vers la prise de pouvoir. Le 24 septembre 1993, la Constitution est promulguée et le même jour, le prince Norodom Sihanouk est couronné Roi du Cambodge. Dans la foulée, le Roi nomme le prince NORODOM Ranariddh et HUN Sen, respectivement 1^{er} Premier ministre et 2nd Premier ministre. À partir de l'entrée en vigueur de la Constitution, les observateurs ont constaté que le Roi désireux d'asseoir son autorité a tenté de manipuler le PPC, notamment HUN Sen, en établissant avec lui une alliance furtive afin d'en faire son instrument comme il s'y emploie avec le FUNCINPEC de son fils, le prince NORODOM Ranariddh. Pour le PPC, en particulier HUN Sen, après avoir réussi la première étape de sa stratégie consistant à se faire admettre comme un parti légitime alors que les résultats des élections de mai 1993 ne lui avaient pas été favorables, l'étape suivante était de s'emparer du pouvoir d'une façon légale et légitime, et d'être reconnu et accepté par la communauté internationale comme une entité politique viable et démocratique. Quant au FUNCINPEC du prince NORODOM Ranariddh, après sa victoire aux élections de 1993 qui

Sihanouk, il est président du Gouvernement de coalition du Kampuchéa démocratique, un mouvement de résistance qui occupe 10% du territoire du Cambodge et réunit royalistes, anciens républicains et Khmers rouges. Il est soutenu par la Chine et des pays occidentaux.

³²⁰ ROS Chantrabot (2000), *op. cit.* p. 79

³²¹ L'adoption de la résolution du 14 juin 1993 par l'Assemblée constituante annulant le vote du 18 mars 1970 et rétablissant NORODOM Sihanouk dans ses prérogatives de chef de l'Etat fut une initiative du PPC.

reposait largement sur l'image du Roi Sihanouk, dès le démarrage de la première législature de l'Assemblée nationale, il cherchait, en tant que partenaire de la coalition gouvernementale, à s'imposer dans un environnement politique qui lui était peu familier et à se doter d'une existence légitimement indépendante de l'image du Roi Sihanouk. Mais, très vite, le prince NORODOM Ranariddh, 1^{er} Premier ministre, est tombé sous le charme des délices du pouvoir et s'est rangé du côté du PPC en restant muet ou en rejetant la quasi-totalité des propositions du Roi Sihanouk. Sur la motivation de chacune des stratégies respectives et des différentes personnalités, la mise en œuvre de la Constitution par le Roi et le Gouvernement, en particulier le Second Premier ministre HUN Sen, diverge. Le Roi Sihanouk, fidèle à sa conception constante de l'exercice du pouvoir dans le passé, se heurte à la limitation des pouvoirs du Roi prévue par la Constitution.

251. Après l'entrée en vigueur de la Constitution en 1993, les institutions de l'État se mettent en place, alors que le Cambodge ne retrouve pas encore la réconciliation nationale et la paix en raison des menaces et des attaques de grande envergure des Khmers Rouges à travers tout le pays. Dans ce dessein, le Roi Sihanouk, placé par la Constitution au-dessus de la mêlée politique pour donner une image neutre et indépendante de la monarchie et pour se faire accepter par toutes les factions cambodgiennes veut se servir de ces prérogatives pour régler les questions de stabilité et de paix du pays. Mais il s'avère qu'il ne dispose pas d'outils légaux pour le faire. Les arguments qu'il a avancés illustrent les contradictions qui existent entre les articles de la Constitution et l'esprit général de la limitation des pouvoirs du roi.

252. Ces contradictions sont illustrées, d'une part, par l'article 7, al. 1, « le Roi règne mais ne gouverne pas » et, d'autre part, par les articles 8 et 9³²² de la Constitution qui déterminent la place du Roi, en tant que chef de l'État, dans l'ensemble des institutions cambodgiennes qui font du Roi le garant des institutions nationales et de leur équilibre. D'après Maurice GAILLARD, les fonctions prévues dans ces deux articles sont les fonctions les plus traditionnelles des chefs de l'État. Néanmoins, le Constituant en a limité la portée. D'après l'alinéa 1^{er} de l'article 8, le Roi n'est que l'incarnation d'un « symbole ». Il s'agit donc d'une fonction de simple représentation qui lui est reconnue. Il faut qu'il dispose de pouvoirs

³²² Article 8.

Le Roi incarne le symbole de l'unité et de la continuité nationale.

Le Roi est le garant de l'indépendance nationale, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale du Royaume du Cambodge. Il est le garant du respect des droits et libertés des citoyens et du respect des traités internationaux.

Article 9.

Le Roi joue le rôle d'arbitre suprême pour garantir le fonctionnement régulier des pouvoirs publics.

attestés s'il veut aller au-delà et incarner la « réalité » de l'unité et de la permanence nationales. De même, l'article 8 attribue au Roi un rôle de « garant ». Ce terme pourrait laisser entendre qu'il puisse disposer d'attributions concrètes afin de les utiliser comme autant de « garanties » de la sauvegarde des domaines énumérés. Il en est de même pour sa fonction de « garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire » prévue par l'article 132. En réponse aux critiques selon lesquelles le Roi douterait de l'indépendance et de la compétence des juges alors qu'il doit garantir cette indépendance et cette compétence, le Roi Sihanouk a déclaré que *« me faire assumer la responsabilité de la marche de notre système judiciaire, celle de la sauvegarde de notre intégrité territoriale, etc. est en flagrante et illégale contradiction avec le fait que la Constitution de 1993 précise noir sur blanc que le Roi règne mais ne gouverne pas »*.³²³ NORODOM Sihanouk se retranche derrière le caractère symbolique du rôle qui lui est dévolu par les articles 8 et 9 pour ne pas avoir à manifester sa désapprobation de la situation existante sept mois après son intronisation.

253. Mais une semaine plus tard, il demande que la Constitution soit amendée pour mettre en accord ses pouvoirs avec ses responsabilités. Le Roi estime en effet que *« selon les règles internationales et les lois anciennes du Cambodge, la responsabilité doit correspondre aux pouvoirs. On ne peut être responsable, garant de quelque chose, si l'on n'a pas le pouvoir. Au Cambodge, le pouvoir est entre les mains du gouvernement royal. Ce n'est pas le Roi, qui règne mais ne gouverne pas, qui doit être responsable de l'indépendance, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale, qui doit défendre les droits et les libertés citoyens et garantir le respect des conventions internationales »*.³²⁴

254. Dans la Constitution, le Roi se voit reconnaître un rôle d'arbitre³²⁵. Mais cet arbitrage est limité au seul contrôle du « fonctionnement régulier des pouvoirs publics ». Et encore ce contrôle est-il partiel car le Conseil constitutionnel et le Conseil supérieur de la Magistrature sont aussi des régulateurs du fonctionnement des pouvoirs publics. Il s'agit donc, a priori, et pour reprendre les critères d'appréciation occidentaux, d'un arbitre qui veille au bon respect des règles constitutionnelles plutôt que d'un arbitre auquel serait délégué le pouvoir de prendre des décisions et qui serait engagé dans le débat politique.³²⁶ D'après NORODOM Ranariddh,

³²³ *Cambodge Soir* n° 2012 du 29 avril 2004, p. 7

³²⁴ *Cambodge Soir*, n° 2012 du 29 avril 2004, p. 7

³²⁵ Cette fonction d'arbitre du Roi n'est pas institutionnalisée et relève de la qualité du monarque constitutionnel. Théoriquement, n'étant pas préparé à ces fonctions, l'ancien Roi mettait en œuvre son rôle grâce à son influence et son charisme personnel.

³²⁶ GAILLARD Maurice (dir.) (2005), *op. cit.*, p. 27

« Ces dispositions ne peuvent, bien entendu, pas servir de base à une intervention active dans la vie politique courante du Royaume (...). En fait, elles représentent surtout une parade contre les impasses et les crises graves, internes ou internationales. Dans un État où la vie politique aurait trouvé son point d'équilibre, elles seraient probablement appelées à rester d'utilisation très exceptionnelle. Malheureusement le Cambodge est loin d'avoir atteint ce niveau de stabilisation. Dès lors, les prérogatives royales constituent une sauvegarde réelle pour la Nation, en même temps qu'une incitation à la sagesse pour ceux qui en redoutent l'exercice ».³²⁷

255. C'est notamment à son rôle d'arbitre et de garant que le Roi a été appelé lors des négociations politiques post-électorales à la suite des élections législatives de 1998 et de 2003, ou pour tenter de résoudre des crises ponctuelles³²⁸. L'amendement de la Constitution en 2006 qui consistait à passer de la règle des deux tiers à celle de la majorité absolue pour l'investiture du gouvernement a enlevé au Roi ce rôle d'arbitre et de garant, au moins pour les crises post-électorales qui n'ont plus eu lieu lors des élections de 2008 et de 2013.

256. La limitation des pouvoirs du Roi s'illustre également par l'absence de l'autonomie juridique du Roi. Elle est confirmée par l'article 51 al. 3 du chapitre IV consacré au régime politique. Selon cet article, « 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 tribunaux ». D'après ce texte, la souveraineté est attribuée au seul peuple, tout partage avec le Roi est exclu, ce qui tranche nettement avec la situation qui prévalait avant 1970. En outre, l'exercice délégué de cette souveraineté, par application de la séparation des pouvoirs entre pouvoirs législatif, exécutif et juridictionnel, sera attribué au Parlement, au Gouvernement royal et aux tribunaux. Le Roi n'est pas ainsi cité comme attributaire. Et il serait sans aucun doute inconstitutionnel de considérer que le Roi fait partie du « gouvernement ». En effet, le chapitre X de la Constitution est consacré au Gouvernement et est totalement distinct du chapitre II concernant explicitement le Roi. Aucune confusion n'est donc possible entre Roi et Gouvernement royal, le premier ne pouvant être inclus dans le second et réciproquement. L'article 1^{er} de la loi du 20 juillet 1994 précise davantage que « *Le gouvernement royal du Cambodge est l'organe exécutif qui détermine et dirige la politique de*

³²⁷ NORODOM Ranariddh, *op. cit.*, n° 325, p. 290

³²⁸ RICHER Philippe, *Le Cambodge, une tragédie de notre temps*, *op. cit.*, p. 157 et suite. v. EDA no 341, Dossier et documents n° 9 - 16/11/2001, à propos de la destitution d'un président de commission à l'Assemblée nationale, EDA n° 371, dossiers et documents no 3/2003 – 16/03/2003 et EDA no 375, dossiers et documents n° 5/2003 – 16/5/2003 à propos des émeutes anti-thaïlandaises du 29 janvier 2003. Voir *infra* Partie I, Titre 2, Chapitre 2, Section 1.

*l'État, conformément aux principes énoncés dans la Constitution. Le gouvernement veille à l'application des lois et dirige les affaires générales de l'État, à l'exception de celles qui relèvent de la compétence du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire. »*³²⁹

257. Les pouvoirs du Roi prévus dans la Constitution de 1993³³⁰ sont également conditionnés dans leur exercice. Il s'agit, d'une part, des pouvoirs de nomination du Premier ministre et des membres du Gouvernement après leur investiture par l'Assemblée nationale (article 19), de dissolution de l'Assemblée nationale sur proposition du Premier ministre et avec accord de son Président, du droit de proposer la prolongation du mandat de l'Assemblée nationale en cas de circonstances exceptionnelles (article 78), de la proclamation de l'état d'urgence avec l'accord du Premier ministre, du Président de l'Assemblée nationale et du Président du Sénat (article 22), la signature des traités et des conventions internationales et la ratification de ces textes après l'approbation de l'Assemblée nationale et du Sénat (article 26).

258. On l'a vu, le Roi dénonce une carence constitutionnelle qui ne lui permet pas d'exercer ses « prérogative de présidence » de plusieurs organes constitutionnels à savoir le Haut Conseil de la défense nationale (article 24 nouveau), le Conseil supérieur de la Magistrature³³¹ et le Congrès national³³². L'exercice de ces prérogatives de présidence est conditionné par l'adoption des lois concernées. D'après Maurice GAILLARD, la Constitution est muette quant à l'exercice de ces prérogatives. Le contreseing est impossible pour ce qui concerne la nomination conjointe du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement qui doit faire l'objet d'un même acte de nomination par le Roi. Mais le choix du Roi est alors restreint par la procédure parlementaire qui préside à la désignation de ces membres du gouvernement. Les autres attributions du Roi ne peuvent être exercées, selon les cas, que sur proposition du Conseil des ministres ou sur proposition du Conseil supérieur de la Magistrature, après accord du Premier ministre et du Président de l'Assemblée nationale et/ou du Sénat, après accord de l'Assemblée nationale et/ou du Sénat. Dès lors la mention du

³²⁹ GAILLARD Maurice (dir.) (2005), *op. cit.* p. 116

³³⁰ GAILLARD Maurice (dir.), *op. cit.* p. 29, HOR Peng, "The modern era of Cambodian constitutionalism", in HOR Peng, KONG Phallack, Jörg MENZEL, *Introduction to Cambodian Law*, Konrad Adenauer Stiftung, Cambodia, 2012, pp. 23-70

³³¹ Un représentant est désigné par le Roi pour présider ce Conseil [Article 134 nouveau (ancien article 115)]. Durant son règne, le Roi Sihanouk n'a jamais réuni, ni présidé ce Conseil.- CAMBACÉRÈS Jean-Marie, *op. cit.*, p. 402.

³³² Les articles 147, 148 et 149 prévoient la tenue d'un Congrès national en décembre de chaque année sous la haute présidence du Roi. Ce congrès permet au peuple de s'adresser directement aux responsables politiques. Les recommandations d'un Congrès seront examinées par l'Assemblée nationale, le Sénat et les autorités compétentes. Jusqu'à fin 2015, rien n'a été fait pour mettre en œuvre.

³³² Articles/111/article_1251.asp" http://www1.rfi.fr/actukm/articles/111/article_1251.asp

contreseing n'a plus qu'un intérêt formel puisque le Roi ne peut donner à ses pouvoirs un contenu librement choisi. Parmi les trois lois qui régissent l'organisation et le fonctionnement de ces institutions, deux lois ont été adoptées en 2013 et 2014. La loi sur l'organisation et le fonctionnement du Haut Conseil de la défense nationale a été adoptée par l'Assemblée nationale le 24 janvier 2013 et par le Sénat le 8 février 2013 et promulguée le 21 mars 2013. Quant à la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la Magistrature, la première a été adoptée par l'Assemblée nationale le 22 décembre 1994 et promulguée par le Kram du même jour. Dix ans plus tard, étant donné que la situation politique a beaucoup changé, le Gouvernement a décidé de préparer une nouvelle loi au lieu de proposer de trop nombreux amendements. Cette nouvelle loi a été adoptée par l'Assemblée nationale le 23 mai 2014 et puis par le Sénat le 12 juin 2014 et promulguée le 16 juillet 2014. Mais la loi sur le Congrès national ne figure toujours pas à l'agenda législatif de l'Exécutif. Dans une déclaration du 5 mars 2009³³³, le Premier ministre a exprimé son désaccord avec cette disposition constitutionnelle en déclarant d'une part, que cette loi ne verra jamais le jour car il est très difficile de déterminer les critères de sélection des participants à ce Congrès national et, d'autre part, que l'Assemblée nationale issue des élections générales est une institution qui incarne la démocratie et qu'elle est plus légitime que le Congrès national. Le Premier ministre a suggéré un amendement de la Constitution afin de supprimer ce Congrès national qui n'a pas de raison d'être dans une démocratie libérale et pluraliste que le Cambodge applique depuis 1993. Sous le Sangkum Reastr Niyum, le Congrès national était très populaire et a connu un grand succès car il y avait un parti unique dirigé par le prince NORODOM Sihanouk, chef de l'État. En effet, ce Congrès national est une institution héritée du Sangkum Reatr Niyum, et inscrite dans la Constitution à l'initiative des députés FUNCINPEC alors majoritaires à l'Assemblée Constituante en 1993. Le Premier ministre HUN Sen a préféré au Congrès national le forum public mis en place en janvier 2014 et qui a été organisé par les groupes de travail gouvernementaux à l'échelle du pays, afin de recueillir les doléances et recommandations des citoyens pour accélérer les réformes entreprises par le Gouvernement royal.

259. A de multiples reprises durant son règne, le Roi Sihanouk a pressé aussi bien le Gouvernement royal que l'Assemblée nationale de promulguer les décrets d'application permettant la mise en place de ces institutions. Mais, en vain, aussi bien les responsables de l'Exécutif que les élus de la Nation sont restés sourds à ses appels. Ce silence du gouvernement s'explique par la prudence de l'Exécutif à l'égard du Roi compte tenu de sa

³³³ http://www1.rfi.fr/actukm/articles/111/article_1251.asp, consulté le 5 février 2015.

manière d'exercer le pouvoir par le passé et par la logique politique visant à limiter la marge de manœuvre d'un rival potentiel.

260. D'autres attributions conférées au Roi concernent la nomination, la mutation ou la révocation des hauts-fonctionnaires civils et militaires, des ambassadeurs, des envoyés extraordinaires et plénipotentiaires, sur proposition du Conseil des ministres, des magistrats sur proposition du Conseil supérieur de la Magistrature (article 21)³³⁴, la création et de l'attribution de distinctions honorifiques sur proposition du Conseil des ministres (article 29), la promulgation de la Constitution et des lois après l'approbation du Parlement, la promulgation des décrets, sur proposition du Conseil des ministres (article 28), etc. Le Roi a le droit de grâce (article 27) et celui d'accorder des réductions de peine. Ces deux prérogatives sont généralement le privilège du chef de l'État dans un grand nombre de Constitutions.³³⁵

261. Maurice GAILLARD souligne que ces pouvoirs énumérés sont effectivement cantonnés au rôle représentatif habituel des monarchies constitutionnelles. Ces pouvoirs sont présentés par NORODOM Ranariddh comme étant des « *compétences d'authentification se manifestant par la signature du Roi accompagnée du contreseing du Premier ministre qui endosse ainsi la responsabilité. Elles interviennent généralement sur demande ou proposition de l'autorité détentrice du pouvoir réel. Le Roi n'a dans ces hypothèses qu'une compétence liée.* »³³⁶

262. Quant au chapitre X de la Constitution qui est consacré au Gouvernement, la Constitution investit le Premier ministre d'obligations à l'égard du Roi. Il s'agit de l'obligation de participer au choix des médecins qui doivent examiner le Roi avant que s'ouvre l'une des situations de vacance du Trône (article 11), de participer à l'élection du Roi

³³⁴ L'article 14 al. 2 dresse la liste des hauts fonctionnaires et militaires dont le Premier ministre propose la nomination, la mutation et la révocation au Roi. La loi de 1994 précise davantage l'article 21 al. 1^{er} de la Constitution selon lequel « *Sur proposition du Conseil des ministres, le Roi signe les décrets royaux de nomination, de mutation et de révocation des hauts fonctionnaires civils et militaires, des ambassadeurs, des envoyés extraordinaires et plénipotentiaires* ». Maurice GAILLARD a remarqué qu'il y avait une contradiction entre l'article 14 al. 2 de la loi du 20 juillet 1994 et l'article 21 al. 1^{er} de la Constitution. La Constitution prévoit en effet que la proposition appartient au Conseil des ministres alors que la loi de 1994 donne ce pouvoir de proposition au seul Premier ministre. L'article 14 al. 2 apparaît alors inconstitutionnel. - GAILLARD Maurice (dir.), *op. cit.* p. 124. CHHOUR Leang Huot rappelle que le Conseil Constitutionnel ayant pour compétences, entre autres, d'examiner a priori et a posteriori, la constitutionnalité des lois a été créé en 1998. Depuis sa création, il n'a pas été saisi pour examiner le cas de l'article 14 al. 2 de la loi de 1994.- *Entretien du 21 août 2012*

³³⁵ Le Roi peut exercer ces prérogatives à la demande de la personne concernée, de la famille de l'intéressé ou du Gouvernement. Le condamné est alors dispensé de subir tout ou une partie de sa peine. - GAILLARD Maurice (dir.) (2005), *op. cit.* p. 30.

³³⁶ NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n° 321, p. 284

(avec huit autres membres du Conseil du Trône, article 13), d'informer le Roi, deux fois par mois, sur la situation générale du pays (article 20)³³⁷, de donner son accord (avec les Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat) avant que le Roi proclame publiquement l'état d'urgence (quand la Nation est en danger, article 22), de proposer au Roi la dissolution de l'Assemblée, avec l'accord du Président de l'Assemblée nationale (article 78 al. 2).

263. En réalité, presque tous les pouvoirs du Roi³³⁸ sont conditionnés dans leur exercice, ne pourront être mis en œuvre qu'avec le contreseing du Premier ministre et celui du ou des autres membres du gouvernement concernés par la décision. Cette interprétation est dans la logique de l'ensemble du nouvel édifice institutionnel : le Roi ne gouverne pas, selon l'article 7 de la Constitution. Cela s'inscrit dans le schéma classique d'une monarchie parlementaire ou d'une monarchie constitutionnelle qui a été retenu par les Constituants en 1993 dans l'agencement de leur nouveau régime. Et l'examen des attributions dévolues au Roi comme celui des pouvoirs reconnus aux autres institutions, confirme l'affirmation de l'article 7 selon laquelle le « Roi règne mais ne gouverne pas ». Dès lors, le rôle de « symbole », de « garant » et d'« arbitre » que lui confient les articles 8 et 9 se vide de sa substance politique.³³⁹ Quoiqu'il en soit, le monarque conserve toujours un pouvoir moral important, en particulier auprès de son peuple ou de son « petit peuple ».³⁴⁰

264. Au regard de ces dispositions constitutionnelles, vu sa personnalité, ses pratiques du passé, vu aussi la situation critique du pays en matière de sécurité, certains

³³⁷ Le Roi a le droit d'être informé de la situation du pays par le Premier ministre et le Conseil des ministres en audience officielle bimensuelle (article 20). Pour Maurice GAILLARD, cet article est révélateur de la volonté du Constituant de refuser au Roi une participation aux décisions exécutives qui sont prises en Conseil des ministres, présidé par le Premier ministre. L'activité gouvernementale échappera ainsi à l'emprise du Roi, qui courtoisie oblige, ne sera qu'informé, deux fois par mois, des décisions prises en dehors de lui. On peut simplement penser que, lorsque les domaines dans lesquels le Roi est érigé par la Constitution en symbole et en garant feront l'objet de décision du gouvernement, ce dernier l'informerait avant de trancher. L'article 20 s'accommode, cependant, fort bien d'une simple information a posteriori. Dans la pratique, cette obligation constitutionnelle n'est généralement pas bien respectée par le Gouvernement durant le règne du Roi Sihanouk. Cette lacune est due aux circonstances particulières de l'époque où les deux partis de la coalition gouvernement, qui sont d'anciens rivaux, sont obligés de travailler ensemble et que leurs priorités ne reposent pas sur la mise en œuvre des obligations constitutionnelles. D'ailleurs, le Roi Sihanouk n'a pas non plus exercé ses prérogatives de convoquer le Gouvernement pour une session d'information prévue par la Constitution. Par contre, ce dispositif constitutionnel est bien respecté par le Gouvernement après l'accession au trône du Roi Sihanouk. (voir *infra*, Partie I, Titre 1, Chapitre 1, Section 2, §2, a.)

³³⁸ La Constitution prévoit également d'autres pouvoirs. Il s'agit, en premier lieu, des pouvoirs de convoquer la première session de l'Assemblée après son élection dans les soixante jours qui suivent les élections générales (Article 82), de demander la convocation de l'Assemblée nationale en session extraordinaire et d'adresser des messages à l'Assemblée nationale et au Sénat afin de communiquer avec ces deux institutions (article 18). Le Roi reçoit aussi les lettres de créance des ambassadeurs ou envoyés extraordinaires et plénipotentiaires des pays étrangers accrédités auprès du Royaume (article 25).

³³⁹ GAILLARD Maurice (dir.) (2005), *op. cit.* p. 31

³⁴⁰ Appelé affectueusement par l'ancien Roi Sihanouk puis par le Roi Sihanouk.

observateurs ont souligné, que dès les premières années de son second règne (1993-2004), le Roi Sihanouk a tenté à nombreuses reprises de s'écarter de ses fonctions du monarque constitutionnel, en adoptant une position assez cavalière à l'égard de ses pouvoirs et prérogatives constitutionnels et en critiquant publiquement très souvent les décisions gouvernementales. Cette position constitue, pour Raoul JENNAR, une ingérence régulière dans le débat politique. De surcroît, elle prive le système politique cambodgien d'un pôle de stabilité pourtant bien nécessaire³⁴¹. Selon lui, il faut y voir le fait que le Roi n'est pas à l'aise dans ses habits très étroits du monarque constitutionnel, symbole de la Nation et détenteur d'une autorité morale. ROS Chantrabot va plus loin en estimant qu'il s'agit de manœuvres du Roi de s'emparer du pouvoir. Selon Raoul JENNAR, l'article 7, « le Roi règne mais ne gouverne pas » signifie sans ambiguïté que le chef de l'État incarne la Nation dont il est le symbole et dont il assure la représentation. Les Articles 8 à 30 définissent le statut du Roi et lui attribuent un vrai rôle: le chef de l'État est le premier conciliateur de la Nation. Ainsi, l'application effective de ce rôle implique une condition stricte : l'obligation de rester neutre. Le monarque constitutionnel ne doit pas prendre position dans le débat politique quotidien. Autrement dit, il n'a pas le droit de critiquer le Gouvernement royal, le Parlement et la justice. Il n'a pas le droit d'exprimer ses opinions personnelles comme un citoyen normal. Le Roi bénéficie d'une protection spéciale³⁴² qui lui impose l'obligation de tenir son rôle suivant ses fonctions. Par ailleurs, un des rôles importants et positifs du monarque constitutionnel selon les usages érigés peu à peu en véritable doctrine, c'est la pratique du secret, qui doit protéger les rencontres régulières du Souverain avec les dirigeants politiques de toutes tendances, mais aussi avec les représentants des différents secteurs de la société³⁴³, etc. Ces rencontres lui permettent de recueillir des informations et de comprendre les opinions, doléances et inquiétudes des différents segments de la Nation. Le volume d'informations ainsi recueillies, d'autant plus important qu'il se fait dans des conditions de confidentialité, doit faciliter la tâche du chef de l'État lorsqu'il y a nécessité à réduire les tensions et à créer les liens entre les gens qui n'ont pas la même opinion. En vue de respecter les opinions de chacun, ce rôle doit être accompli derrière les murs du Palais royal et sans publicité. Un monarque constitutionnel ne bénéficie jamais d'un « franc-parler », il est discret. Il fait des déclarations publiques et accorde des interviews avec grande prudence. Avec cette compréhension de son rôle, le Roi peut contribuer à la stabilité du pays et en particulier à la stabilité politique tout en

³⁴¹ JENNAR Raoul, "King Should Follow Constitutional Precedents" in *Cambodia Daily*, 23 May, 1997.

³⁴² Article 7 al. 3 de la Constitution précise : "La personne du Roi est inviolable."

³⁴³ Hommes d'affaires, syndicalistes, académiciens, les dirigeants de la société civile.

s'interdisant de faire des commentaires publics qui risqueraient de compromettre cette stabilité. Le Roi refuse toujours de s'ingérer publiquement dans le débat politique comme on peut l'observer de la part du Roi de Thaïlande, de l'Empereur du Japon, de la reine d'Angleterre ou encore du Roi des Belges.³⁴⁴

265. Cette vision de Raoul JENNAR n'est pas partagée par d'autres observateurs de la vie politique cambodgienne proches du Roi. Jolio A. JELDRES souligne que le Roi Sihanouk a toute la légitimité de participer au débat politique sur les décisions gouvernementales et il invoque la liberté d'expression, les lacunes du Gouvernement royal dans l'accomplissement de ses obligations constitutionnelles en matière de protection des intérêts de la Nation et de son « petit peuple » et de la promotion de la démocratie et des droits de l'Homme. Des questions qui ne permettraient pas au Roi de rester silencieux³⁴⁵. Sur cet aspect, durant les trois premières années de son règne, les interventions du Roi Sihanouk ont été critiquées, parfois d'une manière violente, par certains journaux progouvernementaux. Les rédacteurs de ces journaux faisaient l'objet des poursuites judiciaires en raison de l'atteinte au dispositif constitutionnel relatif à l'inviolabilité du Souverain. Mais le Roi Sihanouk a déclaré que tant que ce ne sont pas des allégations et accusations calomnieuses, il acceptait d'être critiqué.

266. Gérard BRISSÉ, quant à lui, indique que depuis l'entrée en vigueur de la Constitution, le Roi Sihanouk du Cambodge ne s'est jamais départi d'une stricte neutralité dans sa haute mission de suprême arbitre, comme témoignent à cet égard ses multiples déclarations publiques, ses messages à la Nation et ses interviews, etc. D'un autre côté, au niveau des institutions, le monarque ne dispose pas réellement d'outils ou leviers, notamment les insuffisances quant à ses modalités d'application, lui permettant d'exercer pleinement sa haute mission d'arbitrage. La situation aurait été comparable à celle d'un pilote qui disposerait d'un avion dépourvu de commandes et qui n'a même pas la ressource de recourir au pilotage automatique. Le Roi agit en outre en parfaite conformité avec la Constitution en alertant le Gouvernement royal et l'Assemblée nationale sur les entorses aux droits de l'Homme et aux libertés fondamentales, ou encore sur les dangereuses atteintes à l'environnement, aux ressources naturelles, ... (articles 31 et 59 de la Constitution), les exhortations du Monarque concernant les devoirs des pouvoirs publics à l'égard des populations les plus fragilisés (articles 61-64). D'où les actions humanitaires du monarque – audiences populaires dans

³⁴⁴ JENNAR Raoul, "King Should Follow Constitutional Precedents" in *Cambodia Daily*, 23 Mai, 1997

³⁴⁵ JELDRES Julio A. "King Should Follow Constitutional Precedents by Raoul JENNAR in the Cambodia Daily of Friday 23 May 1997", in *Bulletin Mensuel de Documentation*, en mai 1997. Julio A. JELDRES est secrétaire particulier et biographe officiel du Roi Sihanouk.

l'enceinte du Palais royal, les plus pauvres et démunis de tout et en leur apportant des secours d'urgences ou encore les aides à aménager un habitat décent ou des services publics tels que des écoles, des centres de santé, etc.³⁴⁶

267. Les tentatives du Roi Sihanouk de s'éloigner de ses prérogatives constitutionnelles se faisaient par le biais de sa puissante politique de communication dont il fait de véritables outils de pouvoir.³⁴⁷ Ces tentatives n'ont pas manqué de provoquer les réactions voire des ripostes de la part du Gouvernement dont les deux Premiers ministres dans le premier temps, puis le Premier ministre HUN Sen, ne rataient aucune occasion de lui rappeler le respect de la loi suprême, en citant en particulier les articles 7 – « Le Roi règne

³⁴⁶ BRISSE Gérard Henri, "Lettre ouverte à un expert ès khmérologie", mai 1997, in *BMD* en mai 1997. Il était à l'époque conseiller privé du Roi Sihanouk.

³⁴⁷ La politique de communication du Roi Sihanouk est qualifiée par des spécialistes de la vie politique cambodgienne, de puissante en raison de son caractère dynamique, transparent et attractif et de la diversité des moyens médiatiques et électroniques utilisés. Cette politique de communication correspondrait plus à un acteur et un dirigeant politique qu'à un Chef d'Etat ou un monarque constitutionnel. Mais elle appartient à une pratique récurrente de NORODOM Sihanouk. Dès le début des années cinquante, de sa propre initiative, le Roi Sihanouk s'engage dans le combat politique pour l'indépendance totale du royaume tout en luttant contre le régime des partis (dans son vocabulaire, "le régime des clans, des intérêts particuliers") et fait de sa communication un outil de pouvoir. Il accordera du temps à la communication et s'appliquera à expliquer lui-même dans les villages, les projets, les directives et les enjeux du devenir politique et de son développement qu'il a imaginé pour le pays et les fait diffuser à travers des tracts et surtout les ondes : il y précise les conséquences de ses choix politiques, dont la neutralité et le non-alignement en matière de coopération et de relations internationales. Il rédige des discours, crée des journaux et des magazines, y écrit lui-même des articles, répond à ses détracteurs, ne leur cède jamais un pouce de terrain. Il répondait lui-même à des articles parus dans des journaux étrangers. Sa politique de communication lui permettait d'occuper tout autant l'espace informatif et médiatique que l'espace politique (il est le chef d'orchestre du Cambodge et son grand communicateur). Il a réussi, entre autres, à concentrer dans ses mains tous les pouvoirs pendant un peu plus de quinze jusqu'au coup d'Etat du 18 mars 1970. Bernard HAMEL a noté que « en fait tout ce qui se passait dans le royaume devait être soumis au « très haut examen de Monseigneur » – c'était la formule consacrée – car Sihanouk voulait être tenu au courant de tout et décider de tout. » (B. HAMEL, « Le surprenant parcours du prince Sihanouk », *Historia*, n° 391, 1979, p. 92). André HOLLEAUX abonde dans ce sens en soulignant que "le prince est un "bourreau de travail". Tous les dossiers lui sont soumis ; il les lit entièrement, les annote, consigne ses observations et ses instructions. En outre, il reçoit de nombreux cambodgiens et étrangers, et examine les nombreuses réclamations et doléances. Ses nuits sont brèves et ses journées occupées au maximum ; il n'est pas étonnant que sa résistance physique, pourtant exceptionnelle, soit atteinte après quelques mois d'exercice du pouvoir, (...)" - HOLLEAUX André, « Le gouvernement du Cambodge contemporain », in *Politique étrangère*, n°4, 1958, p. 419

Dès le lendemain du coup d'Etat du 18 mars 1970, le prince NORODOM Sihanouk a créé le Bulletin Mensuel de Documentation (BMD) qui est rapidement devenu un outil major de communication et un instrument de combat politique. D'après ROMEL, le BMD est un blog d'avant les blogs sur Internet. Publication mensuelle organisée en rubriques, le Roi Sihanouk y publiait son programme d'activités, ses écrits officiels et privés, des documents d'Etat, des articles sur son œuvre d'édification nationale des années 1955-1969. La rubrique « divers » allait des recettes de cuisine à des réflexions personnelles sur la mode en passant par des règles de protocole, le football et des souvenirs. Il y publia également in extenso ses bulletins et examens de santé qui révélèrent son premier cancer. La publication est attrayante car les textes, courriers, messages divers, annotations sont d'une main que le lecteur reconnaît immédiatement. Toute personne impliquée à un titre ou à un autre dans les affaires du pays se doit de le lire sans manquer un seul numéro. Gratuit, il est envoyé n'importe où dans le monde à qui en fait la demande. En effet, le cabinet du Roi Sihanouk collecte, classe, reproduit, relie et envoie chaque mois le BMD à plusieurs centaines de destinataires et il est lu par des milliers de personnes (corps diplomatiques, parlementaires, hommes politiques, ...). Outre le BMD, le Roi Sihanouk a utilisé les moyens de communication modernes au moment où ils apparaissaient au Cambodge. Radio, télévision, fax, Internet, à chaque nouvelle technologie, le Roi Sihanouk comprenait les avantages qu'il pouvait en tirer et l'adoptait. Il sera probablement le premier chef d'Etat à avoir son blog sur Internet. – ROMEL, *op. cit.*, p. 17 et pp. 117-119

mais ne gouverne pas » - et 134 de la Constitution qui exclut toute révision ou amendement portant atteints au principe de la démocratie libérale pluraliste et au régime de la monarchie constitutionnelle. D'après ROS Chantrabot, la psychologie et la personnalité du Roi NORODOM Sihanouk n'ont plus de secret pour HUN Sen et le PPC, qui ne se laissent plus impressionner. Ses menaces, qui deviennent une monotonie, n'intéressent plus personne. C'est un grand échec monarchique qui ne fait que renforcer davantage la position de ses rivaux.³⁴⁸

268. Les positions cavalières du Roi à l'égard de la Constitution s'illustrent dans des cas pertinents. Nous en avons sélectionné quelques-uns. Premièrement, le Roi Sihanouk a tenté à plusieurs reprises de faire entrer la faction rebelle et belligérante khmère rouge dans le Gouvernement alors qu'elle a refusé de participer à la mise en œuvre des Accords de Paris, a boycotté les élections de mai 1993 et continué de lancer des hostilités contre les institutions légitimes et la population. Dès novembre 1993, dans un message de quatre pages, le Roi a émis sa première proposition d'intégrer les Khmers Rouges dans la communauté nationale et d'accorder certaines attributions gouvernementales à leurs dirigeants, en les nommant aux postes de co-ministres, co-vice-ministres et co-secrétaires d'État. Il a justifié sa proposition par la recherche de la paix et de la réconciliation nationale. Cette proposition fut rejetée par le gouvernement qui a mis en exergue son inconstitutionnalité. Devant ce refus, le Roi a retiré sa proposition. Dans le courant de 1994, quand les combats entre les forces gouvernementales et celles des Khmers rouges provoquaient des situations désastreuses³⁴⁹, il persistait encore à faire de nouvelles propositions dans ce sens en se défendant de vouloir s'emparer des rênes du pouvoir. Il a déclaré, dans une interview accordée à un journaliste américain, que « *pour le moment, je n'ai pas de projet de prendre le pouvoir (...) la situation n'était pas si désespérante (...). En cas où la situation deviendrait anarchique et désespérante, je pourrais prendre le pouvoir pour une ou deux années (...). Pourquoi pas avant de mourir, ce serait ma dernière mission.* »³⁵⁰ En tant que Roi, il s'était proposé comme le seul chef du gouvernement, assisté de quatre vice-Présidents du Conseil des ministres (Dont le prince NORODOM Ranariddh, HUN Sen, SAM Rainsy et KHIEU Samphan, chef des Khmers Rouges.). Il affirmait que son programme politique serait le même que celui de l'actuel

³⁴⁸ ROS Chantrabot (2000) *op. cit.* p. 155

³⁴⁹ Des milliers de blessés et de nombreuses pertes en vie humaine dans les rangs du gouvernement et des Khmers rouges et de la population civile. La situation militaire et politique trouble a perduré jusqu'en 1996, le Gouvernement royal n'arrivant pas à mettre un terme à la rébellion des Khmers Rouges.

³⁵⁰ Dans une interview exclusive accordée à Nate Thayer, journaliste américain pour la revue *Far Eastern Economic Review* basée à Hong Kong, publiée en date du 23 juin 1994.

gouvernement. Et d'ajouter : « *la seule différence, c'est qu'il n'y a pas de guerre avec les Khmers Rouges et que les Khmers Rouges sont dans mon gouvernement. C'est l'unique changement ! le seul changement !* »³⁵¹ Dès le lendemain de la diffusion de cette interview, notant le silence du 1^{er} Premier ministre, le prince NORODOM Ranariddh, HUN Sen, 2nd Premier ministre, a rappelé³⁵² au Roi que l'article 7 de la Constitution stipule que « le Roi règne mais ne gouverne pas » et que tout transfert de pouvoir devrait se faire selon les règles de la Constitution et qu'il ne serait pas sûr que l'Assemblée nationale l'accepterait. Il lui reprochait même de vouloir violer la Constitution et exercer le pouvoir absolu³⁵³. Début 1995, le Roi Sihanouk a de nouveau tendu la main aux responsables Khmers rouges pour qu'ils cessent le combat et rejoignent la vie politique du pays. Il a indiqué que « *à part Pol Pot et Ta Mok qui devront s'exiler dans un pays d'accueil, les membres du gouvernement provisoire Khmer rouge, y compris KHIEU Samphan, IENG Sary, SON Sen, sont invités à former un parti politique et à préparer les prochaines élections de 1998. Ils doivent, pour cela, respecter la constitution, cesser les combats, et résoudre leur opposition par des moyens pacifiques.* »³⁵⁴

269. Cohérent dans sa volonté de réconciliation nationale avec les Khmers rouges³⁵⁵, le Roi s'est opposé par la suite à la loi du 7 juillet 1994, proposée par le gouvernement, mettant la « clique khmère rouge » hors-la-loi³⁵⁶, en refusant de signer le

³⁵¹ *Ibid.*

³⁵² Dans une lettre de sept pages en khmer.

³⁵³ La réponse de HUN Sen est considérée par certains observateurs de la vie politique cambodgienne comme un affront ou un acte de lèse-majesté vis-à-vis du Roi. Par ailleurs, sur ce sujet, le prince NORODOM Ranariddh, 1^{er} Premier ministre, n'a pas réagi, ce qui laisse supposer qu'il épousait plus ou moins la position du 2nd Premier ministre. Devant cette opposition catégorique, en cette même journée du 18 juin, le Roi, depuis Pékin, a envoyé une lettre de mise au point affirmant que « *en 1995 et dans les années suivantes, il ne sera pas non plus question pour moi de chercher à prendre le pouvoir gouvernemental au Cambodge* ».

³⁵⁴ Bulletin Eglise D'Asie n° 1995, du 16/3/1995

³⁵⁵ Toujours dans l'objectif de prendre tous les pouvoirs, le Roi, dans le déroulement de ses manœuvres, ne comptait pas sur son fils, le prince NORODOM Ranariddh, qui selon lui était acquis à la cause de HUN Sen et du PPC dans la gestion des affaires du pays, mais sur ses fidèles qui œuvraient tous pour le transfert du pouvoir au Roi. Ses fidèles sont tout d'abord, les Khmers Rouges. Ensuite, ce sont SON Sann, président du PDLB, SAM Rainsy (ministre des finances en 1994), NORODOM Sirivudh (ministre des affaires étrangères et secrétaire général du FUNCINPEC), son fils, NORODOM Chakrapong et quelques officiers supérieurs du FUNCINPEC. Il semble qu'ils se partageaient les tâches. Sur le plan militaire, les Khmers Rouges faisaient pression sur le Gouvernement en provoquant l'insécurité et faisant valoir la nécessité d'intégrer le Roi au sein du gouvernement. Sur le plan politique, les personnalités précitées s'occupaient de lancer les idées du Roi et de faire pression sur le Gouvernement ainsi que sur les deux partis au pouvoir, FUNCINPEC et PPC). Ces manœuvres se heurtent à l'objection ferme du PPC, réel détenteur du pouvoir, qui était bien décidé à s'opposer à toute tentative de retour du Roi Sihanouk au pouvoir, en s'appuyant sur la Constitution selon laquelle le Roi "règne mais ne gouverne pas" - ROS Chantrabot (2000), *op. cit.* p. 143

³⁵⁶ Pour le Prince Ranariddh, 1^{er} Premier ministre, cette loi n'est pas suffisante pour « en finir » avec les Khmers Rouges, elle doit s'accompagner de pressions sur le mouvement révolutionnaire. Parmi les mesures de pression, le Gouvernement demandera aux différents pays de ne pas autoriser les Khmers Rouges à traverser leur territoire

Kram promulguant cette loi, par son absence³⁵⁷ prolongée du pays. Depuis Pékin, pour illustrer son refus, le Roi a déclaré « c'est la raison pour laquelle je ne retourne pas au Cambodge. » En l'absence du Roi, c'est CHEA Sim, chef de l'État par intérim à l'époque, qui signe le *Kram*. La Constitution prévoit qu'en cas de l'empêchement du Roi d'exercer ses fonctions de chef de l'État du fait d'une maladie grave (article 11) et en cas de la simple absence du Roi (article 30), soit c'est au Président du Sénat, soit l'une des personnalités indiquées dans les alinéas 2 et 3 de l'article 11³⁵⁸ qui assure les fonctions de chef de l'État. En effet, l'article 30 a pour objectif de régler les problèmes de l'absence du Roi Sihanouk qui était très fréquente par le passé. De plus, en pratique, les dispositions de l'article 30 n'ont pas été bien respectées durant la période de l'entrée en vigueur de la Constitution jusqu'en avril 1994, étant donné que le Roi Sihanouk qui a séjourné à Pékin de façon continue pour des raisons de traitements thérapeutiques, a exercé ses prérogatives depuis son lieu d'exil médical.³⁵⁹ Afin d'éviter cette pratique, l'article 28 al. 2 précise qu'en « cas de traitement médical à l'étranger, le Roi peut déléguer son pouvoir de signature des *Krams* et des *Krets* au chef de l'État par intérim. Cette délégation de signature est expresse ». Ce refus indique un manquement de la part du Roi Sihanouk à son obligation constitutionnelle. Il s'est reproduit parmi d'autres cas à propos de la loi sur l'immigration³⁶⁰, de la loi sur presse³⁶¹, de la loi constitutionnelle additive tendant à assurer le fonctionnement régulier des institutions

... à arrêter les hors-la-loi et à les renvoyer au Cambodge. Les passeports des Khmers Rouges ne doivent pas être reconnus comme valides. Une lettre sera envoyée aux 19 signataires des Accords de Paris en ce sens. – PONCHAUD François, "le point sur la situation politique et sociale du Cambodge", in *Bulletin EDA* n° 169 du 16 janvier 1994. Quant au Roi et ses fidèles, selon eux, en mettant « hors-la-loi » les Khmers Rouges et en faisant prévaloir « une logique de guerre », le Gouvernement Royal prenait la grave responsabilité d'une scission de facto du territoire khmer, ce qui était absolument contraire à l'esprit et à la lettre des notions de maintien de l'intégrité territoriale et de recherche de l'unité nationale inscrites dans la Constitution. – BRISSE Gérard, *Lettre ouverte à un expert ès khmerologie* », in *BMD*, mai 1997

³⁵⁷ En dehors des visites officielles à l'étranger, l'absence du Roi Sihanouk s'explique pour des raisons personnelles : habituels et longs séjours à l'étranger, essentiellement en Chine et en Corée du Nord, traitements médicaux de routine en Chine, ... La durée de cette absence dépend ainsi de son état de santé ou de sa propre volonté quand il souhaite exprimer son mécontentement ou refuse d'exercer ses fonctions.

³⁵⁸ L'ancien article 11 ne prévoyait qu'un seul remplaçant du Roi qui fut le Président de l'Assemblée nationale. L'amendement de la Constitution du 8 mars 1999 qui créa le Sénat a remplacé le Président de l'Assemblée nationale par celui du Sénat et a ajouté quatre personnalités : le 1^{er} Vice-Président du Sénat, le 1^{er} Vice-Président de l'Assemblée nationale, le 2nd 1^{er} Vice-Président du Sénat et le 2nd 1^{er} Vice-Président de l'Assemblée nationale qui peuvent assurer les fonctions de chef de l'État en qualité de régent selon l'ordre de leur énumération au cas où les Présidents du Sénat et de l'Assemblée ne peuvent pas exercer ces fonctions.

³⁵⁹ GAILLARD Maurice (dir) (2005), *op. cit.*, p. 23

³⁶⁰ Votée par l'Assemblée nationale, le 26 août 1994 et promulguée par CHEA Sim, président de l'Assemblée nationale et Chef de l'État par intérim, le 22 septembre 1994.

³⁶¹ Le Roi avait exprimé des réserves sur certaines dispositions de la loi et a refusé de la signer. Peu de temps après le départ du Roi Sihanouk en voyage officiel en Indonésie, CHEA Sim, président de l'Assemblée nationale et Chef de l'État par intérim, a signé, le 31 août 1995, le *Kram* promulguant cette loi sur la presse.

nationales autorisant la procédure de « *vote bloqué* », ³⁶² ...

270. Pour des raisons personnelles et fraternelles, le Roi Sihanouk s'opposait au rétablissement des relations diplomatiques avec la Corée du Sud. Il ne reconnaissait que la Corée du Nord de son ami KIM Il Sung. Il s'est trouvé que pendant l'absence du Roi et du prince NORODOM Ranariddh³⁶³ du pays, HUN Sen³⁶⁴, au nom du gouvernement royal, a rétabli les relations diplomatiques avec la Corée du Sud, plus de 20 ans après leur rupture³⁶⁵. Ce rétablissement n'a pas manqué de se heurter à l'objection du Roi Sihanouk et a été interprété par beaucoup comme un pied de nez au roi Sihanouk, dont les liens étroits avec la Corée du Nord étaient connus.

271. L'exercice du droit de grâce et d'amnistie des condamnés par le Roi Sihanouk illustre sa manière de procéder. Le 18 septembre 2003, le Roi NORODOM Sihanouk a signé un Kret accordant une grâce aux leaders étudiants KEN Sara et THORN Veasna, que la cour municipale de Phnom Penh avait condamné le 15 septembre 2003 à rester respectivement six et deux semaines supplémentaires en prison pour leur rôle supposé de « meneurs » lors des émeutes anti-thaïlandaises du 29 janvier 2003³⁶⁶. Cette décision de grâce, si elle peut se justifier dans sa motivation, est néanmoins juridiquement contestable dans son procédé puisque le Roi Sihanouk avait annoncé, avant même que la décision judiciaire ne soit rendue, qu'il accorderait la grâce aux prévenus s'ils étaient condamnés et s'ils la lui demandaient³⁶⁷. Ce même procédé concerne aussi le cas de grâce accordée à son fils, le prince NORODOM Ranariddh, à la suite des événements de juillet 1997.³⁶⁸ La grâce ne se confond pas avec l'amnistie qui relève de la compétence du Parlement (article 90 al. 4). Alors qu'il a, en 1996, à

³⁶² Cette loi constitutionnelle additive est promulguée par le Kram n° NS/RKM/0704001 du 13 juillet 2004, signée par NHIEK Bunchhay, second Vice-Président du Sénat et Chef de l'État par intérim.

³⁶³ Comme chaque année, le prince NORODOM Ranariddh devait se rendre à l'Université d'Aix-en-Provence, en France, pour y dispenser des cours de droit international pendant une semaine, afin de pouvoir garder sa place d'enseignant.

³⁶⁴ Le protocole relatif au rétablissement des relations diplomatiques fut signé à Phnom Penh, le 15 mai 1996 sous sa présidence.

³⁶⁵ Les raisons économiques ont fortement influé dans cette décision. La République de Corée du Sud, qui travaille déjà au Laos, en lien avec la Banque Asiatique de Développement, semble vouloir investir aussi au Cambodge. Ce projet rejoint celui de la BAD qui souhaite faire collaborer les pays du Mékong, y compris la Chine et la Birmanie. Une délégation sud-coréenne de 53 personnes, incluant des cadres de Hyundai, Samsung, Hanjin, Daewoo et le ministre des finances, s'est rendue au Cambodge pour évaluer le potentiel du pays.

³⁶⁶ Voir *Cambodge soir* des 19-21 septembre 2003, n° 1860, p. 7 et du 22 septembre 2003, n° 1861, p. 6.

³⁶⁷ EDA no 375, Dossiers et documents no 5/2203 – 16/05/2003

³⁶⁸ Vers fin 1997, le Roi Sihanouk avait promis l'amnistie immédiate à son fils, NORODOM Ranariddh, sans qu'il soit nécessaire que personne ne lui en fasse la demande. Il avait été critiqué violemment par une poignée de politiciens, ce qui avait provoqué son départ précipité du Cambodge, le 5 janvier 1998. Par la suite, il multiplie les interventions, disant qu'il ne peut accorder cette amnistie, sans une demande explicite des deux co-premiers ministres.

la demande des deux Premiers ministres de l'époque, gracié IENG Sary de sa condamnation à la peine capitale, prononcée le 19 août 1979 par l'ancien Tribunal révolutionnaire³⁶⁹ le Roi Sihanouk, ne confondant pas grâce et amnistie, a déclaré en 1999 qu'il n'accordera jamais d'amnistie aux anciens chefs khmers rouges³⁷⁰. C'est le droit de grâce et seulement ce droit qui lui est conféré par l'article 27 de la Constitution. Pas le droit d'amnistier.

272. La Constitution de 1993 ne prévoit pas la procédure du référendum. Au début de 1996, au milieu des crises entre le FUNCINPEC et le PPC provoquées par le partage non-équitable du pouvoir au niveau territorial, qui causait de vives tensions³⁷¹, le Roi avait proposé la tenue d'un référendum entre lui et HUN Sen, pour sortir le pays de cette crise politique suite à une anecdote exploitée et amplifiée par la presse nationale. Selon cette anecdote, à Prey Veng, le 8 avril 1996, des vieilles dames avaient dit à HUN Sen qu'elles souhaiteraient qu'il puisse occuper une place supérieure encore à celle de Premier ministre. Il leur a répondu : « *Tout haut, il y a le Roi. Et les rois ne sont choisis que parmi les personnalités de sang royal ou princier* ». D'un ton très solennel, le Roi a répliqué en déclarant qu'il accepte de s'incliner devant le verdict du peuple « sans pression » et « sans violence ».³⁷² Certains observateurs voyaient dans ce geste une offensive de la part du Roi. Ils pensent qu'en cas de succès, il pourrait ainsi espérer rétablir l'équilibre entre « la mouvance monarchique et le PPC, issu du régime mis en place sous la houlette du corps expéditionnaire vietnamien (1979-1989) ».³⁷³ Pour d'autres observateurs, personne ne croyait à cette avancée du Roi car il n'oserait jamais remettre son propre sort et celui de la monarchie sur le tapis. Cette proposition n'a pas eu de suite, ni d'effet souhaité car d'une part, elle allait à l'encontre de l'article 134 de la Constitution et d'autre part, dans la Constitution du Cambodge, il n'a jamais été question de référendum. Enfin, le monarque a semblé ne pas vouloir pousser plus

³⁶⁹ Kret n° NS/RTK /0996/72 du 14 septembre 1996.

³⁷⁰ EDA no 283, Dossier et documents no 3/99 – 16/03/1999

³⁷¹ Lors du congrès du FUNCINPEC le 21 mars 1996, le prince NORODOM Ranariddh a menacé de se retirer de la coalition gouvernementale et de provoquer la dissolution de l'Assemblée nationale, s'il n'avait pas obtenu satisfaction dans le partage du pouvoir étant donné que son parti, bien que sorti vainqueur des élections de mai 1993, n'avait pas encore pu occuper la moitié des postes administratifs prévus. Pour HUN Sen et le PPC, il est clair que toute action provoquant la dissolution de l'Assemblée nationale est contraire à la Constitution. Ils ont déclaré ne pas hésiter à recourir à la force pour la protéger. ROS Chantrabot (2000), *op. cit.* p. 146.

³⁷² Dans une interview du Roi Sihanouk à son BMD (Bulletin mensuel de documentation), en date du 10 avril 1996 à Phnom Penh, le Roi a déclaré : « *Quand au désir de notre peuple de voir Son Excellence Samdech HUN Sen monter plus haut que le rang de Premier ministre ou chef de Gouvernement, je respecterai toujours le désir de notre peuple. Ce désir pourrait s'exprimer par un REFERENDUM sur le plan national (...). Si notre Peuple se prononce à la majorité absolue contre la Monarchie et pour la République, la Monarchie s'effacera (...)* Sihanouk doit abdiquer ou la Monarchie doit s'effacer ». – ROS Chantrabot (2000), *op. cit.* p. 155.

³⁷³ Le Monde, dans son édition du 21-22 avril 1996. Cité par ROS Chantrabot (2000), *op. cit.* p. 148.

loin, de peur de risquer de tout perdre.³⁷⁴ Par ailleurs, lors de la crise politique postélectorale de 2003 liée à la règle constitutionnelle des deux tiers, après avoir tenté à plusieurs reprises de résoudre ce blocage sous son arbitrage mais en vain, le 14 décembre 2003, le Roi Sihanouk a de nouveau fait surgir l'idée de proposer un référendum au « peuple souverain » afin de modifier l'article de la Constitution qui exige une majorité des deux tiers pour approuver un gouvernement, et qui bloque toute la vie politique du pays, en déclarant que « *Les pays extrêmement riches pourraient financer ce référendum pour la survie, le salut du Cambodge, dont la tendance suicidaire n'est que trop connue* ». ³⁷⁵ Cependant, quelques jours plus tard, le roi abandonne son idée qui n'a pas rencontré les soutiens attendus.

273. Par ailleurs, après les événements de juillet 1997, le rôle ambigu du Roi Sihanouk a été constaté dans le cas de la reconnaissance du nouveau gouvernement constitué et approuvé par l'Assemblée nationale. Les tensions entre les deux grands partis de la coalition au pouvoir, le PPC et le FUNCINPEC, atteignaient leur point culminent les 5 et 6 juillet 1997 avec les affrontements violents à Phnom Penh et, de part et d'autre, des mouvements de troupes mises sur pied de guerre, qui convergeaient sur la capitale. À l'issue de ces affrontements, les forces du 2nd Premier ministre HUN Sen avaient réussi à maîtriser celles de ses adversaires et à chasser du pouvoir son rival, le prince NORODOM Ranariddh, accusé de tenter de le déstabiliser ainsi que le PPC afin de s'emparer de tous les pouvoirs avec l'aide des Khmers Rouges³⁷⁶. Le Roi NORODOM Sihanouk, qui séjournait à Pékin, est intervenu dans la journée du 6 juillet 1997 pour tenter de résoudre le conflit entre les deux hommes. Mais, pour HUN Sen, la demande du Roi venait trop tard. À l'issue de ce conflit, le prince NORODOM Ranariddh a été destitué de ses fonctions de 1^{er} Premier ministre et a été remplacé par UNG Huot, ministre FUNCINPEC des Affaires étrangères³⁷⁷. Ce remplacement a été entériné par l'Assemblée nationale, le 6 août 1997, lors d'un vote à bulletin secret, avec 86 voix sur 99 votants. La majorité des deux tiers de 80, requise par la Constitution était

³⁷⁴ ROS Chantrabot (2000), *op. cit.* p. 155

³⁷⁵ Bulletin EDA n° 389, du 16/01/2004

³⁷⁶ Le prince NORODOM Ranariddh a qualifié la prise de pouvoir par HUN Sen de coup d'Etat alors que pour HUN Sen, ce n'était pas un coup d'État car il s'agissait de mener des interventions pour préserver l'ordre public et assurer la sécurité dans le royaume. La Constitution n'a pas été suspendue, le Parlement, la Monarchie et le Gouvernement, toutes les institutions nationales sont restées toujours en place. C'était le prince NORODOM Ranariddh et ses fidèles qui avaient violé la loi sur la mise hors-la-loi de la « clique khmère rouge », adoptée par l'Assemblée nationale le 7 juillet 1994, en maintenant avec persistance les relations avec les Khmers Rouges et en les faisant entrer illégalement dans Phnom Penh. – ROS Chantrabot (2000), *op. cit.* p. 197

³⁷⁷ Aux yeux des spécialistes du droit constitutionnel, la destitution du prince NORODOM Ranariddh s'était faite contre l'esprit de la Constitution du Cambodge. Aucun article de la Constitution ne prévoit que le 2nd Premier ministre ou d'autres institutions puissent destituer le 1^{er} Premier ministre, même par la force. Seule l'Assemblée nationale est habilitée à voter la motion de censure ou de confiance envers le gouvernement (article 98). – ROS Chantrabot, *ibid.*

atteinte.³⁷⁸ La réaction du Roi NORODOM Sihanouk était ambiguë étant donné qu'il ne soutenait pas son fils, NORODOM Ranariddh, ni HUN Sen, mais il condamnait l'alliance entre les forces de Ranariddh et les Khmers Rouges qu'il accusait d'être des criminels. Il n'a pas qualifié l'éviction de son fils du poste de 1^{er} Premier ministre de coup d'État et il a demandé à HUN Sen de respecter la Constitution et les divers accords et traités signés depuis 1993³⁷⁹. Il ne s'est pas opposé non plus à la nomination de UNG Huot au poste de 1^{er} Premier ministre tout en déclarant que la place devait revenir à son fils Ranariddh. Cependant, le 7 août, le Roi autorise CHEA Sim, chef de l'État par intérim, à signer les décrets royaux, donc approuve indirectement l'élection de UNG Huot. En marge de ces événements, conscient de sa position de dernier rempart de la monarchie, le Roi Sihanouk a manifesté son souhait de retourner au pays³⁸⁰ tout en menaçant d'abdiquer si HUN Sen le lui demandait³⁸¹. C'était une menace voilée de se libérer de son rôle de Roi constitutionnel afin de jouer un rôle plus important dans la politique, et de désavouer la politique de HUN Sen.

274. Connaissant très bien le tempérament du Roi, une importante délégation menée par HUN Sen, CHEA Sim³⁸² et UNG Huot s'est rendue à Pékin le 11 août 1997 pour demander au Roi de rester à la tête du Royaume et lui expliquer la situation politique du pays. A l'issue d'une rencontre de cinq heures, aucune déclaration commune n'a été publiée. Quelques jours plus tard, UNG Huot a affirmé que le Roi lui avait accordé sa bénédiction, ce qu'a nié le Roi en disant qu'il avait simplement levé un toast à la bonne santé de ses invités. Le roi écrira dans son BMD qu'il y a désormais 3 premiers ministres au Cambodge, que HUN Sen a refusé son abdication, qu'il retournera au Cambodge, à Siem Reap, à la fin du mois. Le 4 septembre 1997, après son retour au Cambodge³⁸³, le Roi a signé un *Kret* nommant HUN Sen et UNG Huot, représentants du Cambodge à l'Assemblée générale de l'ONU à New York. Bien que le Roi refuse toujours de reconnaître UNG Huot comme 1^{er} Premier ministre, et affirme que ce poste appartient à son fils, sa signature semble officialiser la reconnaissance de facto des nouvelles autorités. Il se justifie en disant qu'il y a désormais trois premiers

³⁷⁸ Bulletin EDA n° 249, du 16/9/1997

³⁷⁹ *Bulletin Mensuel de Documentation* du mois de juillet 1997

³⁸⁰ Il devrait marquer sa présence pour défendre l'existence de la monarchie étant donné que tous les membres de la famille royale étaient déjà en exil.

³⁸¹ Les observateurs des affaires cambodgiennes ont qualifié cette menace de capricieuse. Pourquoi le Roi devrait-il consulter HUN Sen pour abdiquer ? Aucun article de la Constitution de 1993 ne l'avait prévu. À moins qu'il n'ait pas le courage de passer à l'acte ? – ROS Chantrabot (2000), *op. cit.* p. 198.

³⁸² Président de l'Assemblée nationale et du PPC.

³⁸³ Le 29 août 1997, en provenance de Pékin, il arriva à Siem Reap, non pas à Phnom Penh, pour ne pas se prêter à des fausses interprétations.

ministres au Cambodge : deux élus et un autre, avec lequel il doit travailler « de facto ». Quelques jours plus tard, le prince NORODOM Ranariddh, excédé par cette nomination, rappelait à son père qu'elle condamnait la démocratie au Cambodge. Le Roi lui a répondu le 8 septembre qu'il ne pourrait pas revenir sur sa signature et qu'avant son retour au pays, les pays de l'ASEAN et d'autres puissances étrangères lui avaient fait savoir déjà qu'ils allaient reconnaître le nouveau gouvernement de HUN Sen et UNG Huot. Cette attitude du Roi a été qualifiée d'un coup dur porté aux royalistes qui estimaient même que le Roi les avait trahis.³⁸⁴ Parallèlement, le Roi ne ménage pas ses critiques contre la politique de HUN Sen.

275. Conscient de son impuissance, peut-être aussi pour marquer une trêve dans les polémiques, le Roi a fait, par la suite, une déclaration très solennelle assurant : « *Je ne me présenterai jamais à ces élections législatives de 1998 et il ne sera jamais question pour moi de ressusciter le SRN (Sangkum Reastr Nyum) ou fonder un nouveau parti politique* ». ³⁸⁵ Il ne lui restait plus d'autre solution que de menacer d'abdiquer. Il avouait en substance : « *mes jours et ceux de la monarchie sont comptés* ». ³⁸⁶

276. Toutefois, les interférences royales dans les affaires du pays à travers sa communication, notamment des messages, déclarations et mises au point publiés dans son BMD (Bulletin Mensuel de Documentation) et sur son site Internet, ont continué à se manifester jusqu'en 2005, c'est-à-dire même après son abdication. À titre d'illustration, dans son BMD du mois d'août 1997, il a écrit à propos des événements de juillet: « *Du polpotisme pur sang... Traitement des prisonniers à la Hitler... Manière de Tuol Sleng... Quand on a tout liquidé, tout écrasé, on n'a plus besoin d'utiliser la force. C'est désormais facile de parler de paix... Un bilan catastrophique, des pertes incommensurables dans tous les domaines subis par le Cambodge qui est ruiné, accablé de honte, déserté par les touristes, les investisseurs, les ex-sympathisants, etc.* » ³⁸⁷ Dans un « message à ses bien aimés compatriotes en date du 11 août et publié le BMD du 5 septembre 2002, le roi Sihanouk déclare : « *Durant les années 1990-2000, nous sommes devenus une nation de mendiants, et ne survivons, d'ailleurs très mal, que grâce au riz et autres aides de l'étranger et de gros capitalistes. Nous avons d'innombrables mendiants... notre nouveau régime reçoit chaque année, chaque mois, des aides colossales de banques internationales, pays, États, gouvernements, organismes, gros*

³⁸⁴ ROS Chantrabot (2000), *op. cit.* p. 1999

³⁸⁵ Communiqué du Palais Royal du 26 février 1997, cité par l'AFP du même jour.

³⁸⁶ *Ibid.*

³⁸⁷ Bulletin EDA n° 249, du 16/9/1997

capitalistes, etc. Et pourtant les pauvres restent pauvres. »³⁸⁸

277. Le gouvernement réagit par l'intermédiaire de son porte-parole en traitant les propos du roi d' « *injustes* ». ³⁸⁹ À plusieurs reprises, le Roi Sihanouk a exprimé son désaccord avec le Gouvernement sur la mise sur pied du tribunal cambodgien avec la participation de l'ONU en affirmant, en juillet 2006, que ce tribunal ne jugera qu'une « *poignée d'individus vieux, malades, et qui ne montrent pas de regret* » et que le budget alloué serait mieux utilisé pour le développement du pays. Il avait déjà dénoncé en janvier 2005, ce tribunal comme « *une comédie et une hypocrisie* » et a fustigé « *les richissimes* » du régime. « *S'il fallait une véritable justice, tous, tous les coupables dénoncés par notre peuple devraient être arrêtés, jugés* ». ³⁹⁰

278. Entre fin 1997 et 2005, ces interférences se sont manifestées d'une manière indirecte. Le Roi Sihanouk prenait position par l'intermédiaire d'une correspondance avec un interlocuteur inconnu. Il exprimait de la sorte, dans de nombreux cas, des critiques voire des accusations à l'encontre du PPC et de HUN Sen. Le Roi Sihanouk, commentateur infatigable de la vie politique, économique et culturelle de son pays, a trouvé ce moyen vers la fin de 1997, pour s'échapper de ses contraintes de monarque constitutionnel, de ses devoirs de réserves et surtout pour répondre à la sommation du Premier ministre HUN Sen de s'abstenir de commentaires déplaisants sur son gouvernement. C'était sa parade: il publiait assez régulièrement dans son BMD sa correspondance en français avec un « *ami d'enfance* », nommé RUOM Ritt³⁹¹. Tous les observateurs s'accordent à penser que ce n'est qu'un nom de plume du Roi qui utilisait ce procédé plaisant pour émettre son avis, généralement très

³⁸⁸ Bulletin EDA n° 363, du 16/11/2002

³⁸⁹ *Ibid.*

³⁹⁰ Bulletin EDA n° 447, du 16/9/2006

³⁹¹ *Le Roi Sihanouk entretenait une abondante correspondance avec Monsieur RUOM Ritt. Vieux compagnon de lutte de l'époque du Sangkum Reastr Niyum, Monsieur RUOM Ritt s'était retiré en France dans les Pyrénées-Orientales. Son âge avoisinait celui de son Souverain. C'était à peu près tout ce que l'on savait de ce personnage très fidèle au Roi et très mystérieux. Personne ne l'avait rencontré. Les lettres de Monsieur RUOM Ritt, tapées sur une vieille machine à écrire à ruban et dans un français de très haute tenue, étaient publiées sur le site Internet du Roi. Elles surprenaient jusqu'au Premier ministre par leur niveau d'information sur les affaires du Royaume. De son village pyrénéen dont il se refusait à révéler le moindre détail qui l'aurait fait reconnaître, Monsieur RUOM Ritt savait tout et émettait des jugements que Jupiter lui-même aurait fait siens. La qualité de plume de Monsieur RUOM Ritt pour traiter de l'actualité à Phnom Penh captivait les lecteurs. Rarement une correspondance a eu tant d'impact. Les courriers de Monsieur RUOM Ritt demeurent un exemple en matière de communication publique. Les remarques de Monsieur RUOM Ritt étaient au centre des conversations des personnes les plus influentes et les ambassadeurs à Phnom Penh les analysaient avec le plus grand soin. Monsieur RUOM Ritt se permettait parfois des observations et des jugements que le Roi Sihanouk lui-même n'auraient peut-être jamais prononcés. Mais en toute certitude, il ne les aurait jamais démentis.* ROMEL, *op. cit.* pp. 141-142.

caustique, sur le gouvernement et ses activités dans presque tous les domaines³⁹², et sur le Premier ministre HUN Sen avec qui il devrait cohabiter. Pour le Roi NORODOM Sihanouk, « le retour aux libertés et à la démocratie sous le régime de HUN Sen relève du domaine de vœu pieu ». ³⁹³ Dans ses interventions, RUOM Ritt qualifie ouvertement HUN Sen de « dictateur », estime que les royalistes sont traités « avec une cruauté inimaginable », « au-delà de ce qu'aurait pu imaginer le plus morbide des cinéastes d'Hollywood » et évoque des cas de « torture » d'opposants. ³⁹⁴ Le Premier ministre HUN Sen s'en défend dans une lettre adressée au monarque début 2003, qui demande donc à son ami de ne plus rendre publique ses lettres. Il a demandé également l'adresse de cet ami pour prendre contact avec lui, mais RUOM Ritt refuse de lui donner, « pour des raisons de sa sécurité ». Le Roi s'excuse auprès du Premier ministre en disant que « son ami Ruom Ritt a plus de 80 ans, qu'il vit à l'étranger depuis plus de vingt ans, qu'il n'est donc plus très au fait de la politique cambodgienne et n'a plus toute sa tête ». HUN Sen a donc gagné le silence du Roi... Il déclare avoir mis fin à un cancer qui rongait l'opinion publique depuis sept ans. ³⁹⁵ Mais, environ un an après, au début 2004, RUOM Ritt a repris sa correspondance avec le monarque en s'amusant à chroniquer la vie politique du Keapucham (référence au nom khmer du Cambodge, le « Kampuchea »), un royaume « kafkaïen et ubuesque » au nombre pléthorique d'excellences et où « *il est plus aisé de compter les étoiles dans le ciel que celles des généraux.* » ³⁹⁶ Plus tard en décembre, il commente : « *Les donateurs sont parfaitement et impeccablement kafkaïens* » en donnant des « *aides sonnantes et trébuchantes* » au Cambodge actuel, « *archi-pourri, faussement démocratique et territorialement rétréci* » à cause de sa « *position stratégique de premier plan* ». Il s'indigne du fossé gigantesque séparant « *le Cambodge des riches et puissants et le Cambodge des pauvres et lésés de toutes façons* ». ³⁹⁷

279. En avril 2005, le Premier ministre HUN Sen a réagi en s'en prenant

³⁹² Les droits de l'Homme, la déforestation, la violence politique, les élections communales, législatives, sénatoriales (la désignation des sénateurs), le procès des dirigeants khmers rouges, la grâce royale accordée aux prisonniers pour des raisons parfois politiques, la succession royale, etc.

³⁹³ Il a souligné : « *Si je n'étais pas bouddhiste, je me suiciderai pour la bonne raison que les derniers jours de ma vie sont pleins de honte, d'humiliation et de désespoir ... Dans une Asie, et notamment dans le Sud-Est de ce continent, (...) qui est en plein épanouissement, nous sommes la seule « oasis » de guerre, d'insécurité, d'autodestruction, de pauvreté, d'injustice sociale, de corruption excessive, de non-respect de la loi, de division nationale, de totalitarisme, de trafic de drogue et de sida* » - Reuter, du 13 octobre 1997, cité par ROS Chantrabot (2000), *op. cit.* p. 206.

³⁹⁴ http://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2012/10/16/ruom-ritt-le-double-mysterieux-de-norodom-sihanouk_1775984_3216.html, consulté le 9 juin 2014

³⁹⁵ Bulletin EDA no 375, du 16/05/2003

³⁹⁶ Bulletin EDA n° 403, du 16/9/2004

³⁹⁷ *Ibid.*

violemment à RUOM Ritt. Il a dit qu'il préférerait le voir mourir, et ainsi pouvoir lutter avec lui dans vingt ans, après sa réincarnation. Il a menacé RUOM Ritt de révéler tous les méfaits du Sangkum du temps du régime de Sihanouk et les assassinats politiques de l'époque (...). Le Roi Sihanouk a déclaré, pour la seconde fois, qu'il ne publiera plus les lettres de RUOM Ritt.³⁹⁸

280. L'offensive du Roi NORODOM Sihanouk pour s'emparer du pouvoir n'a pas atteint son objectif en raison du manque de détermination, d'un comportement velléitaire et de courage du Roi lui-même, de l'absence de stratégie d'ensemble, du manque d'hommes capables et compétents et à défaut d'une organisation méthodique en profondeur. D'autre part, cet échec résulte également non pas de la trahison mais du silence ou de la non adhésion du prince NORODOM Ranariddh, tombé sous le charme des délices du pouvoir. Enfin, l'habileté du Second Premier ministre HUN Sen à déjouer les pièges tendus par NORODOM Sihanouk a joué un rôle décisif dans l'échec de ce dernier.

281. Gregory MIKAELIAN, quant à lui, analyse cette dualité dans l'espace structurel du politique sous forme d'un « roi de justice » versus un « pourvu de mérites »³⁹⁹. L'ascension de HUN Sen dans l'appareil de pouvoir puis les négociations qu'il mène en binôme avec NORODOM Sihanouk en fait rapidement un « pourvu de mérite », comprendre une sous-figure de l'autorité concurrente et potentiellement contestataire du « roi de justice ». Ce dernier, doublement prédestiné par les vertus dynastiques et morales (bouddhiques) de son pouvoir, peut être inquiété par l'émergence spectaculaire d'un homme perçu à posteriori comme prédisposé à la puissance en vertu de sa réussite manifeste, laquelle est toujours susceptible de cacher un rapport privilégié avec l'au-delà (pouvoirs magiques) ». La politique monumentale du nouveau royaume illustre cette lutte agonistique entre « pourvu de mérite » et « roi de justice ».⁴⁰⁰

³⁹⁸ Après la déclaration du Roi, dans le BMD, RUOM Ritt disparaît de "mort politique" et laisse la place la rubrique "Humour du mois" composé par des "Sihanoukistes et Sangkumiens depuis leur tendre jeunesse". – Bulletin EDA n° 419, du 16/5/2005

³⁹⁹ MIKAELIAN, Grégory, « Pour une relecture du jeu politique cambodgien : le cas du Cambodge de la reconstruction (1993-2005) », [in] FOREST Alain (dir.), *Cambodge contemporain*, Bangkok- Paris, Les Indes Savantes-Irasec, 2008, pp. 170-175

⁴⁰⁰ « *Cherchant à consolider sa position, HUN Sen a commencé à restaurer le temple que les chroniques royales de l'actuelle dynastie dépeignent partialement comme étant celui des traditionnels 'usurpateurs' de la couronne. (...) Puis en passant à un énergétisme plus offensif, il s'est lancé en février 1997 dans la restauration du monastère du Palais Vieux, à Oudong, berceau de la dynastie régnante. La riposte du Roi Sihanouk sera de faire aménager sur la nécropole dynastique qui se trouve au sud du Palais Vieux un immense reliquaire, le Sakyamony Chedei, en novembre 2003.* » - MIKAELIAN, Grégory, « Pour une relecture du jeu politique cambodgien : le cas du Cambodge de la reconstruction (1993-2005) », [in] FOREST Alain (dir.) (2008), *op. cit.* p.173

282. Par ailleurs, Gregory MIKAELIAN souligne que la restauration de la monarchie en 1993 a institué une dualité de valeurs entre le Palais et le Gouvernement, sur fond d'inversion : au souci du peuple porté par un Palais, en l'occurrence le Roi, demeurant à l'écart de la vie politique s'opposent les pratiques jugées « prédatrices » des bourgeoisies affairistes qui composent le gouvernement et la haute administration. Mais alors que l'imitation constructive était l'apanage des aristocraties d'hier, les bourgeoisies d'aujourd'hui ânonnent le jargon des « sociétés civiles » anglo-saxonnes et singent les entrepreneurs chinois d'outre-mer élargissant d'autant la fracture entre le peuple et les élites.⁴⁰¹

283. Suite à son échec à reprendre le pouvoir, la stratégie du Roi Sihanouk a consisté dès lors à régler la question de la succession de son vivant afin de garantir la pérennité de la monarchie pour les années à venir. Cet objectif est contraire à la Constitution qui, selon l'article 7 al. 2, prévoit que « le Roi est le chef de l'État à vie » et qui, dans l'article 12, al. 1^{er}, envisage seulement le cas de décès pour que soit choisi un nouveau Roi. Ce fut pourtant le cas en octobre 2004⁴⁰² lorsqu'il renonça au trône, en prenant la décision de « partir à la retraite », une décision considérée comme une abdication au profit de NORODOM Sihamoni et aux dépens d'autres fils plus remuants. L'inconstitutionnalité de cette possibilité de retraite ou d'abdication est certaine, mais la personnalité du Roi Sihanouk et son influence, notamment morale, sur la vie politique ont fait que cette « prise de retraite » n'a pu être véritablement contestée. En plaçant les dirigeants de l'Exécutif et du Législatif en face d'une situation de fait irrévocable, l'abdication n'a pu que les forcer à élaborer et voter la loi sur le Conseil du Trône, ce qui n'aurait certainement pas été le cas autrement. Pour Gregory MIKAELIAN, cette abdication assurait de cantonner la fonction royale dans un rôle de neutralité politique dans un environnement où la monarchie ne cessait de s'affaiblir et où presque l'intégralité des attributs du pouvoir relève du Premier ministre. La question de succession a été réglée en douceur. L'ancien Roi Sihanouk, après l'intronisation de son fils, le

⁴⁰¹ MIKAELIAN Gregory, VIENNE Marie-Sybille (de) et FORMOSO Bernard, "Présence des royautés sud-est asiatiques ?", in JAMMES Jérémy et ROBINNE François (dir.), *L'Asie du Sud-Est 2014. Bilan, enjeux et perspectives*, Bangkok, IRASEC, 2014, p. 107

⁴⁰² Le 7 octobre 2004, toujours depuis Pékin, Norodom Sihanouk annonçait son abdication. Elle semble avoir été motivée par deux raisons principales. La première avait été l'impuissance qu'il avait ressentie un an auparavant lorsqu'il essaya d'imposer une solution à la crise née des élections. La seconde était l'émergence d'un courant antimonarchique au sein de la société cambodgienne qui lui faisait craindre que la royauté ne puisse lui survivre s'il ne réglait pas sa succession de son vivant. - Philippe Randrianarimanana, « Cambodge. L'abdication du roi Sihanouk sème la confusion », in *Courrier international*, le 08/10/2004. - [i-sihanouk-seme-la-confusion](http://www.courrierinternational.com/revue-de-presse/2004/10/08/l-abdication-du-roi-sihanouk-seme-la-confusion)" <http://www.courrierinternational.com/revue-de-presse/2004/10/08/l-abdication-du-roi-sihanouk-seme-la-confusion>, consulté le 16 juillet 2015

29 octobre 2004, s'est vu attribuer par l'Assemblée nationale le statut de Roi-père⁴⁰³ et a gardé les mêmes prérogatives⁴⁰⁴, les pleines immunités et le caractère inviolable⁴⁰⁵ que lorsqu'il était Roi. Ce statut qui n'a pas été prévu par la Constitution lui permet également de veiller à ce que la transition monarchique s'effectue d'une manière harmonieuse.

284. Malgré ce retrait, le « Roi-père » continuait à faire des interventions publiques par le biais des déclarations, des mises au point et des annotations des articles de presse le concernant et n'hésitait pas au besoin à réagir par des communiqués quand les propos exprimés dans les médias ne lui convenaient pas. En même temps, il continuait à être également sollicité par les personnalités cambodgiennes et étrangères pour qu'il les reçoive en audience.

285. Il reparut sur le devant de la scène au début de 2005 lorsque des pourparlers s'engageaient pour rediscuter du traité conclu en 1985 avec le Viêt Nam au sujet de la délimitation de leur frontière commune. En effet, durant son règne, le Roi Sihanouk a clairement affiché son opposition à toute signature d'accord sur le tracé frontalier entre le Cambodge et le Vietnam. Il a stigmatisé à plusieurs reprises la perte de territoires khmers aux frontières. Même si, officiellement, on ne fait pas le lien avec cette opposition du Roi, le Gouvernement royal a dû reporter, en mars 2003, la signature d'un nouvel accord avec le Vietnam qui s'ajoute aux traités de 1979, 1982, 1983 et de 1985. En juin 2004, cette question des frontières fait partie des accords entre le Premier ministre HUN Sen et le prince NORODOM Ranariddh, président du FUNCINPEC relatifs à la solution des blocages politiques postélectorales. Les deux hommes sont convenus de ne pas abroger les traités signés avec le Vietnam, mais de créer un Conseil supérieur, présidé par le Roi, qui chapeautera le comité des frontières existant. En application des accords politiques conclus en juin 2004, le prince NORODOM Ranariddh a demandé au Roi de mettre sur pied un Conseil supérieur sur les frontières. À la demande du Roi Sihamoni⁴⁰⁶, le Roi-père Sihanouk a

⁴⁰³ L'Assemblée nationale vote une loi attribuant le titre de "*Suprême Héros, Père de la Nation khmère*" à l'ancien Roi Sihanouk et de "*la Reine-mère de la Nation khmère*" à la reine et leur accorde des prérogatives. Cette loi est promulguée par le Kram Royal ns/rkm/1004/001 du 29 octobre 2004. Une rente annuelle de 5,6 millions de dollars lui est allouée pour ses œuvres de bienfaisance et les frais du palais. – Bulletin EDA n° 407, du 16/11/2004

⁴⁰⁴ Ses dépenses ainsi que celles de l'épouse de l'ancien Roi relèvent du budget national (article 4 de la loi). L'ancien Roi et sa Reine ont le droit de recruter et de nommer un certain nombre de collaborateurs afin de leur assister dans leurs missions respectives (article 5 de la loi)

⁴⁰⁵ Son portrait est toujours présent aux côtés du nouveau Roi dans les bâtiments publics. Il bénéficiait de son vivant d'un cabinet royal, d'un budget, etc.

⁴⁰⁶ D'après Jean-Marie CAMBACÉRÈS, le Roi père sembla déconseiller le Roi de s'occuper lui-même de cette affaire et s'en empara. D'où sa demande à l'Etat français de lui fournir les cartes des frontières du Cambodge de l'époque protectorat. – CAMBACÉRÈS Jean-Marie, *op. cit.* p. 406

accepté, vers fin avril 2005, de présider le Conseil national supérieur des questions frontalières (CNSQF), composé des représentants de tous les partis politiques ayant des élus à l'Assemblée nationale⁴⁰⁷. En pensant détenir un pouvoir comme président de ce Comité, le Roi-père demandait aux autorités françaises, dès mars 2005, de lui faire parvenir les documents cartographiques datant du protectorat et proposait de présider une commission de sages chargée d'aller sur le terrain procéder à la délimitation afin de répondre aux préoccupations relatives aux frontières cambodgiennes avec ses voisins. Il déclarait qu'il se rendrait sur le terrain pour vérifier les frontières, « *soit à pied, en charrette à bœufs, à dos d'éléphants, en barque, en pirogue, en bateau* ». Il annonçait son retour le 8 mai avec l'intention de se mettre au travail dès le 9⁴⁰⁸. Mais le Roi Sihanouk signait, le 27 avril 2005, un *Kret*⁴⁰⁹ relatif à la création de ce CNSQF et en fixait les attributions : agir comme observateur et conseiller du gouvernement, les décisions devant être prises à l'unanimité et rester secrètes. Ce Conseil n'a donc aucune autorité. Le Roi-père se voyait dès lors dépourvu de tout pouvoir. Une première et unique réunion du CNSQF s'est tenue à Pékin le 9 mai, car le Roi-père Sihanouk avait annoncé qu'il ne pouvait rentrer au pays comme prévu, sa tumeur ayant progressé et nécessitant des soins à Pékin. Après cette réunion dont les résultats n'étaient pas à la hauteur de ce qu'il espérait, le Roi-père Sihanouk a réagi en refusant désormais d'être tenu pour responsable de l'intégrité territoriale du pays en déclarant : « *Ce sont le gouvernement et l'Assemblée nationale qui seront tenus pour responsables sur cette question* ». En effet, en dépit de la demande de plusieurs députés de son allié FUNCINPEC et de l'opposition, le Premier ministre HUN Sen avait refusé de donner plus de pouvoir au CNSQF, car ce comité n'est pas le gouvernement. Il a tenu à rappeler que « *c'est lui le Premier ministre, et personne d'autre* ». Dans le même temps, à la demande du Premier ministre HUN Sen, le Roi a signé un nouveau *Kret* plaçant l'autorité nationale chargée des affaires frontalières (ANAF)⁴¹⁰ sous la tutelle du chef de l'Exécutif et précise que seul le Premier ministre a le droit de signer des traités avec les pays voisins. Devant les difficultés qui

⁴⁰⁷ La princesse NORODOM Vachéara et YOU Hok Kry y représenteront le FUNCINPEC, SAM Rainsy le PSR, SOK An, le PPC

⁴⁰⁸ Bulletin EDA n° 419, du 16/5/2005, n° 423 du 16/7/2005 et n° 425 du 16/9/2005.

⁴⁰⁹ *Kret* NS/KRT/0405/193 du 27 avril 2005. En signant ce *Kret*, le Roi Sihanouk a exercé une compétence « implicite », en matière de création d'institution car elle n'est pas reconnue ni par la Constitution (qui lui accorde des compétences traditionnelles en matière de nomination du Premier ministre, des hauts-fonctionnaires, de la signature et de la ratification des conventions internationales, ...), ni par aucun texte, qu'il soit législatif ou réglementaire. Ainsi, conformément aux vises de ce *Kret*, le Roi est compétent dans la mesure où le Premier ministre ou le Gouvernement réuni en Conseil des ministres lui fait une proposition. - DOEUK Pidor, « Les établissements publics au Cambodge, la création, le contrôle et le régime financier des établissements publics administratifs », in *Annales de la faculté de droit et des sciences économiques de Phnom Penh*, 2000-2001, p. 26

⁴¹⁰ Cette ANAF a été créée en 1996 par *Kret* NS /KRT/0696/25 du 8 avril 1996.

s'amoncelaient, le Roi-père Sihanouk s'est déclaré « *heureux que le chef du Gouvernement royal prenne toutes les responsabilités concernant les problèmes de frontières* ». Il déclina toute velléité d'action politique de quel qu'ordre que ce soit. Il préféra alors démissionner en août de la même année de son poste de président du CNSQF, au même moment où un traité frontalier était signé par le Cambodge avec le Vietnam. Après cette affaire, partageant son temps entre Pékin où il subira des examens médicaux, et Phnom Penh, les activités de Sihanouk se sont limitées à une aide aux plus démunis, à sa participation à des événements culturels, à quelques entrevues avec des visiteurs étrangers, à la relance de ses activités cinématographiques et toujours à la rédaction de communiqués en réponse à des articles de la presse internationale ou d'ouvrages le concernant⁴¹¹.

286. À l'été 2008, le Roi-père Sihanouk tenta un ultime retour sur le devant de la scène lors de l'inscription par le Gouvernement royal du Cambodge, le 7 juillet du temple de Preah Vihear à la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO. Cette inscription avait déclenché une crise avec la Thaïlande qui revendiquait la propriété du voisinage du site classé. Le Roi-père faisait une déclaration appelant au respect de l'intégrité territoriale cambodgienne et fournissait divers éléments de ses archives personnelles concernant le jugement rendu en 1962 par la Cour Internationale de justice de la Haye qui attribuait le temple au royaume khmer⁴¹². Il s'était invité également dans la campagne électorale sur un dossier qu'il affectionnait particulièrement, l'intégrité territoriale de la Nation. Ce dossier a reçu des échos favorables car il surfait sur l'actualité. Il proposa, sur sa lancée, un deuxième thème, la défense de la monarchie qui ne rencontra pas le succès escompté⁴¹³. Le Roi-père Sihanouk comprit alors que l'époque où il pouvait intervenir directement et fortement dans la vie politique cambodgienne et peser de son autorité pour influencer certaines décisions politiques était révolue.

287. Par conséquent, entre 2009 et 2012, le Roi-père résidait alternativement entre Phnom Penh et Pékin mais les apparitions officielles se faisaient de plus en plus rares, de même que les audiences où il était parfois remplacé par la reine mère. Au début de 2012, le Roi père quittait à nouveau le Cambodge pour aller se faire soigner à Pékin. Peu alors

⁴¹¹ CAMBACÉRÈS Jean-Marie, *op. cit.*, p. 413

⁴¹² CAMBACÉRÈS Jean-Marie, *op. cit.* pp. 425-428

⁴¹³ Depuis Pékin, il suggérait également de mieux définir le statut de la famille royale et proposait une solution proche de celle en vigueur en Thaïlande, au Royaume-Uni et ailleurs, à savoir un engagement des princes à ne plus s'impliquer dans le politique en échange d'une « liste civile » provenant du budget de l'État. Il espérait ainsi accroître leur autorité morale sur l'ensemble des dirigeants et de la population. Toutefois, le projet ne suscita pas l'enthousiasme escompté, notamment auprès des membres de la famille royale qui menaient encore une activité politique. *Ibid.*

imaginaient qu'il s'agissait d'un départ sans retour.⁴¹⁴ A quelques jours de son 90^{ème} anniversaire, il décédait, le 15 octobre, d'une crise cardiaque à l'hôpital de Pékin. D'après le comput traditionnel, le Roi-père s'est éteint à 90 ans, le 15^{ème} du jour de la lune décroissante du mois dévolu à sacrifier aux ancêtres. NORODOM Sihamoni, désormais pleinement roi et vierge de toute compromission, devient en outre l'héritier d'un mythe. La question est de savoir s'il peut être fondateur, et de quoi⁴¹⁵. Mais l'ère du Roi Dieu est bel et bien révolue.

§ 2. La coexistence et l'élévation du symbole de la monarchie

a. Les modalités de la relation existant entre le Roi NORODOM Sihamoni et le Premier ministre HUN Sen (depuis 2004 à nos jours)

288. Pendant un peu plus d'une décennie après l'entrée en vigueur de la Constitution et le rétablissement officiel de la monarchie par la Constitution de 1993 avec le retour du Roi NORODOM Sihanouk sur le trône, les relations entre le Roi et le Gouvernement sont marquées par une dualité car le Roi Sihanouk voulait, en effet, incarner les espoirs d'une monarchie engagée politiquement, tout en servant d'axe de référence symbolique commun pour rétablir une cohésion nationale. Ces relations ont connu un tournant en 2004. Le Roi Sihamoni⁴¹⁶, officiellement chef de l'État, incarne de manière rigoureuse le rôle de monarque constitutionnel, tel que la Constitution de 1993 le prévoit. Après plus de dix ans de règne, sa position est constante. La monarchie telle qu'elle se présente de nos jours est un gage de la stabilité constitutionnelle et politique. En effet, le Premier ministre HUN Sen, dès le début du règne du Roi Sihamoni, a préconisé une cohabitation harmonieuse afin d'en faire un facteur de stabilité politique du Cambodge, au moins pour une période de 25 ans⁴¹⁷.

289. L'incarnation stricte du rôle de monarque constitutionnel avec l'application à la lettre de la Constitution par le Roi Sihamoni s'explique par les circonstances particulières de son élection et de son intronisation, la personnalité du monarque ainsi que le cadre institutionnel de la limitation du pouvoir royal. Selon des observateurs de la vie politique

⁴¹⁴ CAMBACÉRÈS Jean-Marie, *op. cit.*, p. 435

⁴¹⁵ MIKAELIAN Gregory, "Cambodge, Ad majoren pecuniae gloriam (Pour la plus grande gloire de l'argent)", JAMMES Jérémy, *L'Asie du Sud-Est, les événements majeurs de l'année 2013*, IRASEC, Bangkok, 2013, pp. 151-176. (p. 169)

⁴¹⁶ Son nom Sihamoni est issu de la contraction du prénom de son père, le Roi SIHA-nouk et celui de sa mère, la reine MONI-que.

⁴¹⁷ Interview du Premier ministre HUN Sen par Astrid N NILSSON, doctorant suédoise, le 29 septembre 2011

cambodgienne, le prince Sihamoni serait, parmi les princes des deux lignées, NORODOM et SISOWATH prévues par la Constitution de 1993, le favori⁴¹⁸ du Roi Sihanouk à sa succession dès novembre 2003. Cela s'est manifesté par une lettre ouverte du 17 novembre 2003 selon laquelle le Roi Sihanouk ne tarit pas d'éloges pour le prince Sihamoni, fils de la Reine Monique, qui avait à l'époque 50 ans et était Ambassadeur du Cambodge auprès de l'UNESCO à Paris, dans les termes « *un homme propre, possède une vaste culture, bien éduqué, gentil, poli, d'une fidélité parfaite à son père, pas engagé dans la politique ...* ». ⁴¹⁹ D'ailleurs, huit jours plus tôt, lors des cérémonies de la fête de l'Indépendance le 9 novembre, les observateurs ont noté également la présence du prince Sihamoni aux côtés de son père. Cette présence pourrait s'expliquer par des tractations secrètes pour la succession au trône, alors que le Roi Sihanouk n'a aucun droit de désigner son successeur, du point de vue constitutionnel.

290. A la suite de la décision du Roi Sihanouk de « prendre sa retraite » le 7 octobre 2004, le Premier ministre HUN Sen convoque le Conseil du Trône pour le 14 octobre, conformément à la Constitution qui prévoit la nomination du nouveau Roi une semaine après la mort du Roi, après l'adoption de la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil du Trône quelques jours auparavant. Le Premier ministre HUN Sen a fait savoir, avant la tenue de cette réunion, son accord avec le désir du Roi Sihanouk de voir nommer le prince Sihamoni, nouveau monarque, en indiquant « *Si le prince Ranariddh quittait le FUNCINPEC, ce parti connaîtrait l'instabilité, tandis que le PPC perdrait un bon partenaire. Celui-ci pense avant tout à la Nation.* » ⁴²⁰ En séance formelle au Palais de Khemarin du 14 octobre, ce Conseil du Trône composé de neuf membres⁴²¹ a élu à l'unanimité le seul prince pressenti

⁴¹⁸ Le prince Sihamoni, âgé de 50 ans en 2003, a fait des études de danse classique en Tchécoslovaquie de 1962 à 1975. Il a passé la période khmère rouge avec ses parents dans le palais de Phnom Penh, puis est devenu secrétaire particulier de son père, en Corée du Nord. Représentant du Cambodge aux Nations Unies en 1992-1993, puis à l'UNESCO à Paris pendant dix ans (1993-2003), il a révélé de véritables qualités de diplomate. Il passe pour un homme effacé, simple, qui prenait les transports en commun à Paris, de grande culture, perfectionniste. Célibataire, le Roi Sihanouk affirme qu'il n'est pas homosexuel, mais "*aime les femmes comme des sœurs, en véritable bouddhiste* ». Il a été moine en 1981 pendant quatre mois. Pas engagé dans le combat politique, peu connu du commun des Cambodgiens, il offre un visage de neutralité. L'idée d'en faire son héritier serait venue au Roi Sihanouk le 8 octobre 2003 lors de la cérémonie de crémation de son frère Narindrapong, décédé le 7 octobre à Paris, à l'âge de 49 ans, des suites d'un accident cardiaque. - Bulletin EDA n° 407 du 16/11/2004

⁴¹⁹ Bulletin EDA n° 389 du 16/1/2004

⁴²⁰ Bulletin EDA n° 407 du 16/11/2004

⁴²¹ CHEA Sim, président du Sénat, le prince NORODOM Ranariddh, Président de l'Assemblée nationale, le Premier ministre HUN Sen, le prince SISOWAT Chivanmonirak, POR Bun Sreu, 1^{er} et 2nd vice-Présidents du Sénat, Heng Samrin, NGON Nhel, 1^{er} et 2nd Vice-Présidents de l'Assemblée nationale, les Vénérables TEP Vong et BOUR Kry.

NORODOM Sihamoni⁴²². Même si certains juristes cambodgiens font valoir que l'abdication du Roi n'est pas conforme à la Constitution, le Roi Sihanouk a fait remarquer qu'en 1955, il a abdicé en faveur de son père et que personne n'y a trouvé à redire. Les félicitations des chefs d'État étrangers légitiment, *de facto*, le nouveau Roi⁴²³. Par ailleurs, le prince Sihamoni est devenu Roi par « devoir »⁴²⁴. En effet, la vie en Europe caractérisée par la liberté et la distance par rapport aux mœurs sociales de son pays natal lui avait plu. Il avait dit, en 1995, « *Je ne veux pas être roi. Je veux consacrer ma vie à la culture, à la chorégraphie, à filmer. Le trône ne m'intéresse pas. Je n'ai jamais voulu être roi. . . Si on me demandait, je dirais que non.* » Mais neuf ans plus tard, le moment venu, le prince Sihamoni a accepté la charge bon gré mal gré. Au sein de la famille royale, il répète qu'il n'a pris le trône que par amour pour son père.⁴²⁵

291. Après les cérémonies du sacre⁴²⁶ du 29 au 31 octobre 2004, dans sa première allocution au peuple, le nouveau Roi promet de s'en tenir à la stricte neutralité sur le plan politique, et à s'engager uniquement sur le plan de la religion, du social et de l'humanitaire. Il s'est engagé également à rendre visite au peuple plusieurs jours par semaine. Ne cachant pas son inexpérience et plaidant l'indulgence, il a affirmé que son auguste père l'a engagé à rester « *clean* », c'est-à-dire non corrompu et à donner « *toujours la priorité à ceux et celles qui souffrent et qui méritent vraiment d'être secourus.* »⁴²⁷

292. Depuis son intronisation, il remplit strictement son rôle de monarque constitutionnel avec conscience, rigueur et autonomie.⁴²⁸ Appliquant la Constitution à la

⁴²² Par rapport aux autres princes, le prince Sihamoni a rempli, selon certains observateurs, deux conditions qui sont celles qui conviendrait au PPC au pouvoir et au Premier ministre HUN Sen selon lesquelles le nouveau Roi devrait être suffisamment effacé politiquement afin de ne pas engager la monarchie dans la sphère politique, et celle voulue par le Roi Sihanouk, qu'il faudrait suffisamment intelligent et prudent afin de préserver la monarchie. Un autre paramètre semble avoir été déterminant : le désir de Sihanouk, plusieurs fois marié et père d'une nombreuse progéniture, de manifester sa reconnaissance à la reine Monineath pour les épreuves traversées ensemble en choisissant l'un de ses fils. – LAGARDE Dominique, "Sihamoni, roi khmer par devoir", in *L'Express*, du 12/3/2010

⁴²³ Bulletin EDA n° 407 du 16/11/2004.

⁴²⁴ Ibid.

⁴²⁵ STRANGIO Sebastian, *HUN Sen's Cambodia*, Yale University Press, New Haven and London, 2014, p. 127

⁴²⁶ Le roi est consacré dans une cérémonie simplifiée à l'intérieur du palais royal et retransmise en direct à la télévision nationale. Le nouveau roi, ondoyé de l'eau lustrale puisée au Phnom Kulen, berceau de la monarchie khmère, n'a pas porté la couronne traditionnelle, mais a reçu tous les autres emblèmes royaux. Quatre-vingt-quatre détenus ont vu leur peine remise (quatre-vingt entièrement et quatre partiellement). Pour la description du déroulement de cette cérémonie, voir. CAMBACERES Jean-Marie, *op. cit.* pp. 400-402

⁴²⁷ Bulletin EDA n° 407 du 16/11/2004, *Phnom Penh Post*, du 5 novembre 2004.

⁴²⁸ Le Roi-père Sihanouk est furieux de ce que KHEK Vandy, son gendre, époux de Bopha Dévi, ait dit que le "PPC n'était plus content du roi Sihamoni, parce qu'il écoutait trop son papa !". Devant le courroux de HUN Sen qui voit dans ces propos une tentative pour opposer le PPC au Roi, KHEK Vandy doit lui présenter ses

lettre, le Roi Sihamoni signe, à la demande du Premier ministre HUN Sen, les décrets de nominations, accordant grâces aux condamnés, octroyant titres et les honneurs royaux, des décorations aux dirigeants du pays, à des personnalités, aux hommes d'affaires cambodgiens et étrangers. Par ailleurs, le Roi Sihamoni remplit les fonctions cérémoniales monarchiques et distribue des aides humanitaires aux plus pauvres aussi bien lors de ses tournées en province que dans le Palais royal à Phnom Penh, défend la culture khmère, se pose en protecteur de l'environnement, ...

293. À la différence du règne du Roi-père Sihanouk, le respect scrupuleux de la Constitution par le Roi Sihamoni est illustré dans des cas suivants. Premièrement, en vertu de l'article 134 de la Constitution, ce que son père n'a jamais fait, dès juillet 2005, le Roi a réuni et présidé le Conseil supérieur de la Magistrature afin de décider du principe de la rotation de 25% des magistrats pour assurer leur indépendance à l'égard de pressions diverses. L'indépendance de ce Conseil et des magistrats était un enjeu majeur des prochaines années à la fois pour l'ensemble de la population cambodgienne mais aussi pour assurer un développement économique durable de haut niveau et garantir aux investisseurs étrangers et locaux l'application stricte des lois et de leur contrôle d'une manière indépendante. Depuis, ce Conseil se réunit d'une manière régulière sous la présidence du Roi Sihamoni afin d'examiner les questions relatives au bon fonctionnement des juridictions du Royaume du Cambodge et aux disciplines des magistrats, en application de la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la Magistrature, promulguée le 22 décembre 1994, qui sera remplacée par une nouvelle loi promulguée le 16 juillet 2014. Selon l'une des réformes apportées à cette loi, ceux qui ne sont pas contents des jugements définitifs de la Cour suprême peuvent avoir recours au Roi. Celui-ci se voit attribuer la prérogative de demander à la Cour Suprême de réexaminer ces cas, alors qu'auparavant, aucun recours n'était possible.

294. En application de l'article 20 de la Constitution, contrairement au Roi Sihanouk qui ne l'a jamais fait, le Roi Sihamoni reçoit, tous les quinze jours en audience, le Premier ministre HUN Sen accompagné par les principaux membres de son gouvernement qui lui fait un rapport sur les principaux dossiers du pays. Quand l'audience officielle ne peut pas être organisée en raison des indisponibilités respectives du Roi et du chef du Gouvernement, elle est remplacée par un rapport écrit du Premier ministre. Le Roi est ainsi bien tenu informé par

excuses. Bulletin EDA no 447, du 16/9/2006. – Face aux commentaires suggérant, dès 2005, que le Roi-père Sihanouk se tenait derrière le Roi Sihamoni et lui dictait sa conduite, ROMEL souligne que c'était ne pas connaître NORODOM Sihanouk, lui qui toute sa vie fustigea ceux qui ne respectaient pas les souverainetés d'autrui. C'était aussi méconnaître le Roi Sihamoni. Jamais le Roi père n'intervient dans les affaires de son fils mais il ne se déroba pas lorsque le nouveau monarque lui posa une question ou lui fait part de quelques événements le concernant ou concernant le Royaume, ce qui revient au même. – ROMEL, *op. cit.* p. 155.

le Gouvernement des principales décisions de celui-ci et de l'état du pays dans tous les domaines. De plus, tous les déplacements officiels du Premier ministre à l'étranger dans le cadre de visite officielle ou de réunion au niveau régional et international font l'objet d'un rapport systématique au Roi⁴²⁹.

295. Sur la question de l'intégrité territoriale, le Roi Sihamoni a signé le 30 novembre 2005, le *Kram* NS/RKM/1105/039 promulguant la loi sur la ratification du traité complémentaire entre le Royaume du Cambodge et la République du Vietnam au traité de délimitation de la frontière d'État de 1985⁴³⁰. Dans son message du 30 novembre 2005, le Roi Sihamoni explique avoir signé ce *Kram* parce que le Premier ministre HUN Sen, le prince NORODOM Ranariddh, Président de l'Assemblée nationale, le prince SISOWATH Chivoan Monirak, 1^{er} Vice-Président du Sénat, des membres de la famille royale et du gouvernement lui ont assuré que le Traité complémentaire n'allait pas à l'encontre de la Constitution, n'affectait pas l'intégralité territoriale et qu'ils étaient responsables devant la Nation et le peuple cambodgiens et que la signature de ce traité contribuait à préserver la paix et la stabilité de la Nation cambodgienne. L'échange des instruments de ratification du traité complémentaire entre les ambassadeurs du Vietnam et du Cambodge a lieu de 6 décembre. Exprimant une ferme objection à ce traité complémentaire, le Roi-père Sihanouk a insinué que les Ambassades de France et des États-Unis avaient poussé le Roi à le faire. L'Ambassade des États-Unis a reconnu avoir donné son avis.⁴³¹

296. Le Roi Sihamoni applique la stricte neutralité politique. Cette neutralité s'explique tout d'abord aux relations entre le Roi-père Sihanouk et le Gouvernement. En effet, après son départ à la retraite, le Roi-père Sihanouk continuait à intervenir dans les sujets politiques et d'actualité par des communiqués ou des commentaires dans le BMD. Ces interventions suscitaient parfois des réactions fermes du Gouvernement. Ce furent des situations très délicates voire gênantes pour le Roi Sihamoni qui ne pouvait prendre parti. Mais au bout du compte, le Roi s'en est sorti en fin diplomate avec une grande intelligence de ces situations.⁴³²

⁴²⁹ Pour chaque voyage à l'étranger, immédiatement après le retour au pays, un rapport signé par le Premier ministre est expédié au Palais Royal. Le jour même ou le lendemain, le Roi notifie par courrier au Premier ministre l'accusé de réception du dit rapport.

⁴³⁰ Boycotté par les 14 députés de l'opposition, le traité complémentaire au traité de 1985 a été approuvé par l'Assemblée nationale le 11 novembre 2005 par 97 voix contre zéro. Puis, il est approuvé, le 25 novembre, par le Sénat par 49 voix sur 50, les quatre sénateurs de l'opposition ayant quitté la séance.

⁴³¹ Bulletin EDA n° 433 du 16/1/2006

⁴³² CABACÉRÈS Jean-Marie, *op. cit.* p. 403.

297. Dès février 2005, le Roi Sihamoni a fait face à l'affaire de la levée de l'immunité parlementaire, par l'Assemblée nationale, de trois députés du Parti Sam Rainsy dont SAM Rainsy, CHEA Poch, qui ont réussi à sortir du Cambodge, et CHEAM Channy, qui fut incarcéré le même jour et puis condamné en août 2005 à sept ans de prison pour avoir créé une « armée de l'ombre ». Sur cette affaire, depuis Paris, SAM Rainsy a écrit au Roi Sihamoni, « *garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire* » et lui a demandé d'intervenir en faveur du rétablissement de ces immunités parlementaires et de la remise en liberté de CHEAM Channy. En même temps, le PSR a lancé une campagne de pétitions dans le royaume et à l'étranger, notamment aux États-Unis, rassemblant plus 27 000 signatures qui sont envoyées au Roi Sihamoni pour solliciter son intervention.⁴³³ Par la suite, SAM Rainsy a de nouveau adressé depuis la France une demande au Roi de lui accorder sa grâce pour sa condamnation le 22 décembre 2005.⁴³⁴ Le Roi ne réagit pas, préférant attendre un moment plus propice pour régler ce problème.⁴³⁵ Ce moment est intervenu en février 2006 après que SAM Rainsy a adressé, pour la première fois, une lettre d'excuses au Premier ministre HUN Sen⁴³⁶. Faisant suite à cette lettre, sur demande du Premier ministre HUN Sen, le Roi Sihamoni a réduit « pour bonne conduite » la peine de CHEAM Channy, député PSR, de sept à trois ans, puis quelques jours plus tard, le Roi Sihamoni a gracié CHEAM Channy et SAM Rainsy⁴³⁷. Par la suite, toujours sur proposition du chef de Gouvernement, le Roi Sihamoni a gracié, en septembre 2008, le prince Ranariddh⁴³⁸, en juillet 2014, Veera SOMKWAMKID, citoyen thaïlandais emprisonné en 2010 pour espionnage, après être entré illégalement au Cambodge et en juin 2015, SOURN Serey Ratha, un Khmer-américain condamné à sept ans de prison pour « *terrorisme* » lors de dernières élections et en fuite depuis lors⁴³⁹.

⁴³³ Bulletin EDA n° 419 du 16/5/2005

⁴³⁴ SAM Rainsy est condamné à 18 mois de prison et à 13.500 dollars de dommages et intérêts pour avoir diffamé le prince NORODOM Ranariddh sur Radio Abeille, en 2004, (en l'accusant d'avoir touché au moins 50 millions de dollars, un avion et un hélicoptère, pour participer au gouvernement de coalition avec le PPC, le 14 juillet 2004) et le Premier ministre HUN Sen (en l'accusant d'être le commanditaire de l'attentat du 30 mars 1997 qui a fait au moins seize morts et environ 120 blessés). Le Premier ministre HUN Sen s'est opposé à cette amnistie, tant qu'il n'aura pas purgé les deux tiers de sa peine. - Bulletin EDA n° 433 du 16/1/2006.

⁴³⁵ CABACÉRÈS Jean-Marie, *op. cit.* p. 404.

⁴³⁶ Dans cette lettre, SAM Rainsy a exprimé ses regrets pour avoir accusé HUN Sen d'avoir été mêlé à l'attentat du 30 mars 1997. Dans une lettre de réponse, le Premier ministre HUN Sen remercie SAM Rainsy, et espère qu'il pourra revenir très bientôt au Cambodge, et lui demande de régler au mieux les affaires judiciaires qui l'opposent au prince NORODOM Ranariddh. - Bulletin EDA n° 437 du 16/3/2006

⁴³⁷ SAM Rainsy a été condamné en décembre 2005 pour avoir diffamé le prince NORODOM Ranariddh, Président de l'Assemblée nationale.

⁴³⁸ Il a été condamné, en mai 2007, à 18 mois de prison et 150 000 dollars d'amende à payer au FUNCINPEC pour la vente illégale du siège du parti.

⁴³⁹ Par la suite, il est autorisé à fonder un parti politique : le KPPM (*Khmer People Power Movement*).

298. En application de la Constitution, l'Assemblée nationale doit se réunir dans les 60 jours qui suivent les élections, le Roi Sihamoni a présidé la session inaugurale de la 4^{ème} législature, le 24 septembre 2008 et la cérémonie de prestation de serment au Palais royal, la veille, malgré les protestations du Parti Sam Rainsy (PSR) et du Parti des Droits de l'Homme (PDH). En effet, les députés du PSR et du PDH avaient demandé au Roi d'organiser séparément les cérémonies de prestation de serment, sinon ils boycotteraient la session inaugurale. Comme dans les autres cas, le Roi Sihamoni n'a pas réagi à cette demande et s'en est tenu à la Constitution. Le jour de la session inaugurale, les députés du PSR et du PDH sont arrivés à l'Assemblée nationale juste à l'avant l'ouverture par le Roi. Le cas similaire s'est reproduit en 2013 après la tenue du scrutin du 27 juillet, le Roi s'en est tenu strictement à la Constitution en allant présider la première séance d'inauguration de l'Assemblée nationale le 23 septembre 2013, malgré les protestations et les demandes répétées au Roi du CNRP et des militants et organisations pro-CNRP⁴⁴⁰ de surseoir à l'ouverture de la cinquième législature.

299. Après la diffusion des résultats préliminaires et provisoires, qui donnent le PPC vainqueur du scrutin avec 68 sièges et donnent au CNRP 55 sièges sur les 123 sièges de l'Assemblée nationale, le CNRP a déclaré ne pas reconnaître ces résultats, arguant qu'il avait obtenu 63 et le PPC 60. Il dénonçait les irrégularités dans le processus électoral et réclamait la création d'un comité neutre avec la participation des Nations-Unies et du Roi pour vérifier ces irrégularités. Cette réclamation a été appuyée par des manifestations dans les rues de la capitale. Face à cette situation, dans son rôle constitutionnel, le Roi Sihamoni, dans son message du 8 août 2013, a appelé les deux parties qui ont obtenu des sièges à l'Assemblée nationale à discuter afin de trouver une solution pacifique aux litiges politiques post-électorales pour préserver la dignité nationale, l'unité nationale et la solidarité nationale qui sont des forces pour surmonter toutes les grandes difficultés. Dans un autre message du 30 août 2013, le Roi Sihamoni a demandé également à ce que tous les problèmes de la Nation soient résolus par « *les institutions compétentes, selon la Constitution et les lois du pays* », et que les différends soient réglés pacifiquement. « *L'histoire nous a montré que notre Nation a été divisée et, par conséquent, a beaucoup souffert* » a-t-il déclaré. Il a appelé au calme et à la préservation de la dignité du pays⁴⁴¹. Ces appels du Roi ont été considérés par le CNRP

⁴⁴⁰ Le 21 septembre, les représentants de dix organisations de la société civile portent au Roi une pétition signée par plus de 260 000 personnes.

⁴⁴¹ Dans son discours à l'occasion de la commémoration du 10^{ème} anniversaire de son couronnement, Le Roi Sihamoni a exhorté le PPC et le parti d'opposition, (CNRP) à continuer à travailler ensemble pour la stabilité, le développement et l'unité nationale : « *Je tiens à exprimer mon respect et ma reconnaissance aux sénateurs, aux parlementaires, au gouvernement et à tous les responsables des ministères du gouvernement qui ont organisé le 10e anniversaire de mon couronnement dans une situation de stabilité politique et de sécurité nationale* »

comme un soutien au PPC. Ils ont reproché au Roi de s'aligner, de fait, sur la position du PPC.⁴⁴²

300. Après la proclamation des résultats définitifs des élections par la Commission nationale Électorale, le 8 septembre, le Roi Sihamoni a annoncé, le lendemain, l'ouverture de la première session de la cinquième législature de l'Assemblée nationale pour le 23 septembre. Le CNRP qui ne reconnaissait pas les résultats des élections a annoncé que sans la création préalable du comité dont il réclame la mise en place, il boycottera cette ouverture. Le 12 septembre, de retour de Pékin, le roi invite HUN Sen et SAM Rainsy à le rencontrer au palais le 15 septembre pour tenter de trouver une solution au blocage politique en cours. Le Roi Sihamoni a servi de médiateur dans une rencontre de 20 minutes entre les deux rivaux politiques, mais aucune entente n'a été conclue. À l'ouverture de cette rencontre, le Roi a déclaré, « *Afin de maintenir la paix et la stabilité dans le pays, je supplie les chefs des deux parties de coopérer dans un esprit de compréhension mutuelle afin d'aplanir leurs différends politiques à travers des discussions pacifiques* ». Il a également appelé tous les élus à assister à la séance d'ouverture de l'Assemblée nationale, qu'il présidera le 23 septembre. Le 19 septembre le CNRP a notifié officiellement au Roi Sihamoni son refus de participer à la session inaugurale de la cinquième législature, à moins d'un arrangement favorable de la part du PPC. Les deux partis s'accusent mutuellement de bloquer les négociations. Les dirigeants du CNRP ont demandé, en vain, au Roi de surseoir à cette ouverture jusqu'à fin novembre 2013.

301. Dans un respect scrupuleux de la Constitution, le Roi Sihamoni a écrit une lettre aux membres de l'Assemblée nationale « *qui représente l'ensemble du peuple khmer* » pour respecter le commencement de la deuxième session au début d'avril 2014, après trois mois d'interruption habituelle. Ce geste a été critiqué par SAM Rainsy, Président du CNRP. Dans sa lettre au Roi, il a indiqué qu'en tant que président du CNRP, il représente au moins trois millions de personnes, or à l'Assemblée, il n'y a que les membres du PPC. Cette assemblée est donc illégitime. Il a rappelé qu'en 2003, son père, le Roi Sihanouk, avait refusé de présider l'Assemblée nationale, car elle était incapable d'élire un président, en l'absence des 24 députés du Parti de Sam Rainsy et ceux du FUNCINPEC. Le Conseil des ministres « *regrette et condamne fermement les propos de SAM Rainsy* » et parle d'une tentative de «

entièrement garantie. À cette occasion, je voudrais lancer un appel à tous les Cambodgiens à s'unir comme un seul sous l'égide de la Constitution et l'État de droit ... aucun ennemi ne va empiéter sur notre souveraineté territoriale alors que nous sommes unis comme un seul." – VONG Sokheng, "'Unity key' in King's message", in *Phnom Penh Post*, 30 octobre 2014.

⁴⁴² Bulletin EDA du 2/10/2013

coup d'État constitutionnel ». Le député « viole la dignité et la réputation du Roi » et demande que soient prises des « mesures fermes à son égard ». Le chef de cabinet du Roi Sihamoni, pour sa part, fait remarquer que la lettre de SAM Rainsy n'était pas correcte, certes, mais n'insultait pas le Roi.⁴⁴³

302. Par ailleurs, des observateurs de la vie politique cambodgienne interprètent de manières différentes l'application stricte de la Constitution par le Roi Sihamoni. Pour certains, elle résulte des marges de manœuvre bien restreintes du Roi Sihamoni dans l'exercice de ses fonctions constitutionnelles. Pour d'autres, cette application s'explique, d'une part, par sa personnalité qui n'est pas clivante et d'autre part, par les moyens limités dont il dispose, en particulier le patrimoine quasi inexistant de la couronne et la faiblesse de la structure administrative de soutien au travail du monarque.

303. Le Roi Sihamoni n'a ni la légitimité historique, ni le charisme de son père pour assurer son autorité morale et politique. Il était discret, effacé politiquement et peu connu par le peuple cambodgien avant son accession au trône. Il n'a pas jamais été chef d'un parti politique et ne dispose pas des moyens de son père. Il construit son pouvoir pour être légitime, incontestable et irréprochable. Si Gregory MIKAELIAN affirme que le pouvoir du Roi est faible, il nous faut souligner qu'il s'agit seulement de son pouvoir politique, mais nullement de son statut de chef d'État, au contraire conforté par les conditions constitutionnelles de son élection.⁴⁴⁴

304. Par ailleurs, la Couronne cambodgienne n'a pas d'autonomie et de garantie financière en dehors des biens mis à sa disposition par le Gouvernement. D'ailleurs, ces biens sont inaliénables. Le Trône dépend donc largement du Gouvernement pour ce qui est de son budget de fonctionnement voté par l'Assemblée nationale. De ce fait, certains observateurs

⁴⁴³ Bulletin EDA du 23/7/2014

⁴⁴⁴ Selon Gregory Michaelian, la faiblesse du pouvoir royal tient effectivement à ce qu'il ne dispose pas des réseaux de clientèles de son père, produits d'un long règne. Et ce d'autant moins que le Roi Sihamoni n'est pas marié : la force des souverains tenait aussi à leur capacité de capitaliser les femmes, emblèmes des différents clans du royaume, qui sont comme des clefs pour actionner – ou neutraliser – les forces régionales centrifuges. Ayant pour l'heure proscrit l'idée d'un mariage, il se condamne dès lors à n'avoir qu'une influence restreinte sur les affaires du pays. MIKAELIAN Gregory, VIENNE Marie-Sybille (de) et FORMOSO Bernard, "Présence des royautés sud-est asiatiques ?", in JAMMES Jérémy et ROBINNE François (dir.), *L'Asie du Sud-Est 2014. Bilan, enjeux et perspectives*, Bangkok, IRASEC, 2014, p. 118.

Le Roi-père Sihanouk et le Roi Sihamoni sont tout à fait conscients de cette situation. Le Roi-père Sihanouk avait affirmé, selon sa formule, que le Roi Sihamoni est "*célibataire comme Jean-Claude Brialy*" et "*aime les femmes comme des sœurs, en véritable bouddhiste* ». - Selon des observateurs proches du Palais Royal, le Roi-père Sihanouk aurait dit à son fils, le Roi Sihamoni, lors des derniers moments de sa vie en octobre 2012, que "*ce sera dur pour vous, car vous n'êtes pas Sihanouk*". ROMEL, *op. cit.* p. 156.

soulignent que le Roi est considéré comme un très haut-fonctionnaire du Cambodge⁴⁴⁵. Dans ce sens, Gregory MIKAELIAN souligne que la Couronne khmère est loin de disposer ne serait-ce que du millième des biens de la Couronne thaïlandaise, premier propriétaire foncier et deuxième actionnaire du royaume de Thaïlande⁴⁴⁶. En effet, lors du rétablissement de la monarchie en 1993, les biens de la Couronne n'ont pas été reconstitués, il n'y avait que du patrimoine de l'État dont le Roi est l'usufruitier. C'était une situation exceptionnelle. Cela est dû au fait que selon des proches du Palais royal, ce qui comptait pour le Roi Sihanouk, ce n'était pas le patrimoine, c'était le pouvoir et l'exercice du pouvoir avec la volonté constante de l'efficacité et de l'intégrité. L'une des raisons de son intégrité est qu'il n'a jamais été intéressé par l'argent et l'enrichissement personnel⁴⁴⁷. Selon lui, l'amélioration des conditions de vie de son « petit peuple », la défense de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale, l'indépendance, la neutralité et l'unité nationales constituaient son unique ligne de conduite et les piliers de son action depuis la fin des années 1940⁴⁴⁸. Après le coup d'État de 1970, le Roi Sihanouk bénéficiait des soutiens matériels et financiers octroyés par la Chine, la Corée du Nord et la France pour mener son combat et ses activités politiques et humanitaires. Il résulte de cette modestie des moyens que le Roi Sihanouk s'intéresse à la vie de la population en allant à sa rencontre dans toutes les vingt-quatre villes et provinces du Cambodge durant les premiers mois de son règne. Dès le mois de mars 2005, le Roi Sihanouk se fait connaître sur la scène internationale en se rendant en visite officielle dans les pays voisins du Cambodge, au Laos, au Vietnam et en Thaïlande, puis dans les autres pays membres de l'ASEAN (en Malaisie, et en Indonésie, ...) et enfin en Europe et dans d'autres continents.

305. Par ailleurs, la structure administrative qui soutient le travail du chef de l'État a été mise en place par le parti au pouvoir, le PPC, ce qui a pour effets de restreindre également la marge de manœuvre du Roi. Sebastian STRANGIO a indiqué que depuis 1993, KONG

⁴⁴⁵ Entretien avec Olivier de BERNON du 26 novembre 2015.

⁴⁴⁶ MIKAELIAN Gregory, VIENNE Marie-Sybille (de) et FORMOSO Bernard, *op. cit.*, 2014, p. 118.

⁴⁴⁷ Au début du mois de septembre 2004, le Roi Sihanouk publie dans son BMD un relevé de ses biens et avoirs : une seule maison natale léguée par sa mère, la reine Kossamak, qui elle-même la tenait de son père, le roi Monivong (le bâtiment abrite aujourd'hui l'ambassade de Corée du Nord). Ses économies dorment sur deux comptes en banque, l'un à Paris à la Banque *Sao Paolo*. Il "possède en tout et pour tout 40 000 euros (compte bloqué) et 6 606,20 euros (compte courant) argent déposé à la fin des années 1960 et auquel il n'a pas touché depuis le coup d'État de Lon Nol. Le compte de la *Bank of China* est garni de 131 479 dollars, "reliquat" des frais de mission alloués en tant que président du Kampuchea démocratique, puis en tant que président du Conseil national suprême. – Bulletin EDA n° 407, du 16/11/2004. Le roi Sihanouk a légué à ses enfants les 16 000 euros qui restaient comme bien propre lors de son décès, le 15 octobre 2012. Tout ce qu'il possédait est désormais propriété de l'État. - Bulletin EDA du 22/11/2013.

⁴⁴⁸ ROMEL, *op. cit.* p 115

Sam Ol⁴⁴⁹, exerce les fonctions de ministre du Palais royal avec rang de vice-Premier ministre, pour à la fois assister le Roi dans ses fonctions et ramener le Palais sous la surveillance du parti et « gérer » le Roi. Il a rapporté les propos d'un ancien diplomate selon lesquels le ministère du Palais royal est rempli de collaborateurs loyaux à l'égard du PPC et que « *le ministre du Palais royal, qui a également le titre de vice-Mremier ministre et le titre royal coutumier de Samdech Chauvea Veang, contrôle tout, et rien ne se passe sans son approbation* »⁴⁵⁰. Ces commentaires ont été rejetés par le porte-parole de la Présidence du Conseil des ministres, PHAY Siphon, qui les a qualifié de « sans fondement », ajoutant que le ministre du Palais royal, KONG Sam Ol, n'avait « *aucun pouvoir de décider quoi que ce soit, et gérât juste l'administration du ministère du Palais royal et fournissait des services au chef de l'État* ». ⁴⁵¹

306. Pour John CIORCIARI, « *la stature personnelle du Roi Sihanouk avait prolongé le rôle de la monarchie comme un facteur important dans la politique cambodgienne, mais ce rôle a été réduit à un large rôle cérémonial depuis 2004 quand le Roi Sihamoni a repris le trône.* »⁴⁵² Cela reflète les contraintes politiques auxquelles le Roi actuel est confronté dans un ordre politique dominé par le Premier ministre et son parti. Une situation qui semble également refléter son tempérament politique moins affirmé. Sans nécessairement partager ce point de vue, il faut toutefois indiquer que selon David CHANDLER, « *L'attitude passive du trône par Roi Sihamoni et l'environnement politique autour de lui peuvent prédire la fin de la monarchie.* »⁴⁵³ Il ne pense pas que le Roi Sihamoni ait été autorisé à avoir des libertés de manœuvre. « *D'ailleurs, il n'y a pas de preuves indiquant qu'il a tout le plaisir d'être Roi, un rôle qui a été imposé par ses parents* »⁴⁵⁴. De manière sans doute prématurée, l'historien américain affirme que « *Son règne n'aura aucun*

⁴⁴⁹ KONG Sam Ol le ministre du Palais royal, était un agronome diplômé de l'Université de Géorgie (USA) dans les années 1960 et a été salué comme l'un des plus brillants jeunes fonctionnaires dans le gouvernement de LON Nol. Il a survécu aux Khmers rouges et a servi comme ministre de l'agriculture dans les années 1980. Juste avant que Sihanouk soit couronné roi en 1993, il a été nommé ministre du Palais royal, un poste qu'il occupe jusqu'à présent. Il a été décrit par un ancien diplomate asiatique comme « *un homme très dévoué au PPC* », mis en place pour « *gérer* » le Roi. Tout au long des années 1990, KONG Sam Ol rivalisait avec les assistantes personnelles de Sihanouk pour le contrôle du calendrier des activités royales. Depuis l'accession au trône du Roi Sihamoni, il a accompagné le Roi lors de la plupart de ses voyages à l'étranger et l'escorte à l'occasion de ses autres déplacements au-delà des murs du palais. – STRANGIO Sebastian, *op. cit.* p. 127

⁴⁵⁰ *Ibid.*

⁴⁵¹ MCPHERSON Poppy, " Reign of the quiet king", in *Phnom Penh Post*, 29 octobre 2014

⁴⁵² WILLEMYS Alex, "10 Years Into Sihamoni's Reign, a Changed Palace", in *Cambodia Daily*, 29 octobre 2014

⁴⁵³ *Ibid.*

⁴⁵⁴ *Ibid.*

impact parce que toutes les indications que je peux voir suggèrent qu'il sera le dernier roi du Cambodge. »⁴⁵⁵ Avec les mêmes réserves déjà mentionnées, vu l'importance de cet historien, il faut mentionner que David CHANDLER a souligné qu'en vertu de la pratique du Roi Sihamoni, la monarchie en tant qu'institution politique a effectivement cessé d'exister. « *Il a réussi la survie de la monarchie vers un avenir incertain, mais il participe aussi de donner au PPC ce qu'il avait toujours voulu - une figure de proue d'un Roi qui resterait dans les limites de la Constitution. Il est irréaliste d'attendre du Roi Sihamoni - une âme sensible qui a consacré sa vie aux arts et au bouddhisme – d'être aux prises avec un tigre politique comme le Premier ministre HUN Sen.* » a indiqué Sebastian STRANGIO.⁴⁵⁶

307. Après l'entrée en vigueur de la Constitution, la décennie passée est marquée par la dualité, mais la situation en 2015 est très différente et montre un déséquilibre dans la balance des pouvoirs en défaveur très nette des monarchistes politiques.⁴⁵⁷ D'un côté, officiellement chef de l'État depuis 2004, le Roi Sihamoni préside les cérémonies religieuses, les rituels de bénédiction, les apparats symboliques. Du côté gouvernemental, la coalition politique des débuts laisse à présent place à une prise en main du pouvoir par le Premier ministre HUN Sen et son parti, le PPC⁴⁵⁸. Les résultats des élections successives depuis 1998 sont marqués par la victoire ininterrompue du PPC qui domine toutes les institutions de l'État. Le FUNCINPEC, parti royaliste, dont les sièges à l'Assemblée nationale sont passés de 51 en 1993 à zéro en 2013, s'est vu complètement délaissé dans les urnes, au profit des autres partis, le PPC, le Parti Sam Rainsy, le Parti des Droits de l'Homme, les deux derniers devenus en 2013 le CNRP. Le parti royaliste s'était déjà vu affaibli lorsque le prince NORODOM Ranariddh s'était fait évincer de la présidence de son parti éponyme en octobre 2006, précédé en mars 2006, par l'amendement de la Constitution passant de la règle des deux tiers à celle de la majorité absolue pour l'investiture du gouvernement, amendement introduit par le Parti d'opposition, le PSR, et soutenu par le PPC. À la suite de l'adoption de cet amendement, le prince NORODOM Ranariddh a présenté sa démission de la présidence de l'Assemblée

⁴⁵⁵ *Ibid.*

⁴⁵⁶ MCPHERSON Poppy, " Reign of the quiet king", in *Phnom Penh Post*, 29 octobre 2014

⁴⁵⁷ JAMMES Jérémy, "Cambodge : discorde politique, ordre juridique, ", in *L'Asie du Sud-Est, les événements majeures de l'année 2010*, IRASEC, Bangkok, 2000. pp. 129-147

⁴⁵⁸ Alors que le Roi Sihamoni continue de couper des rubans, signer des papiers et de remplir les fonctions cérémoniales monarchiques, les faibles et les opprimés conservent un sens indéfectible où se trouve le pouvoir réel. Dans l'ancien temps, ils se sont rassemblés devant les portes du Palais Royal, tenant des portraits du Roi, pour quémander la miséricorde du Roi. Mais les récentes années ont été marquées par un spectacle étrange : des groupes de riziculteurs pauvres assis dans le parc à proximité de la résidence du Premier ministre HUN Sen située près du Monument de l'Indépendance, serrant des portraits du Premier ministre et de la première dame, levant les yeux vers les murs hérissés de caméras de vidéosurveillance. Avec peu de place où se tourner, ils ont mis leur foi dans le "roi paysan". – STRANGIO Sebastian, *op. cit.* pp. 127-128

nationale. Frappé par des scissions internes, des défections vers le PPC et le PSR, depuis 1998 mais également par des intrigues internes, le FUNCINPEC se retranche ainsi désormais dans des sphères mondaines et symboliques. Suivant un mot d'ordre familial, le prince SISOWATH Thomico a alors remis en question la légitimité d'un parti royaliste, s'offusquant que la royauté puisse subir des défaillances dans les urnes et des attaques publiques dans les tribunes parlementaires, par partis politiques interposés, alors qu'elle représenterait un élément fondateur de l'identité cambodgienne. De ce fait, le Roi-père Sihanouk avait appelé en 2006 au retrait des membres de la famille royale de la politique.⁴⁵⁹

308. Derrière la réelle émotion suscitée par la mort du Roi-père en octobre 2012, « *symbole de transcendance dans une mer de matérialisme débridé, il faut bien voir que plus grand monde ne connaît les usages, que les princes sont marginalisés de la scène politique, que leur situation financière est souvent précaire et, qu'au vrai, la royauté cambodgienne fait pâle figure. Mais c'est à ce prix qu'elle coexiste avec la puissance d'un HUN Sen, lequel a bien compris le parti qu'il en pouvait tirer* ». ⁴⁶⁰

b. Le renforcement des symboles de la monarchie

309. Les efforts du Roi Sihanouk pour protéger la monarchie à travers la cohabitation avec le PPC sont couronnés de succès. À la différence de David CHANDLER, Astrid NOREN-NILSSON⁴⁶¹ souligne que « *la position constitutionnelle stricte du Roi Sihanouk en ne lançant aucun défi au PPC sécurise la survie de la monarchie* ». Elle note également que « *l'effusion de chagrin après la mort du roi Sihanouk en 2012 a également contribué à renforcer la monarchie.* » Auparavant, les allusions occasionnelles du PPC selon lesquelles la monarchie pourrait être abolie devaient être prises au sérieux. À présent, un tel scénario n'est plus possible. La monarchie est là pour perdurer dans un avenir prévisible. « *Ce qui est troublant est que la monarchie elle-même semble ne pas reconnaître cette nouvelle position de force.* » ⁴⁶²

310. En effet, les observateurs de la vie politique du Cambodge sont unanimes pour

⁴⁵⁹ JAMMES Jérémie, "Cambodge : discorde politique, ordre juridique, ", in *L'Asie du Sud-Est, les événements majeurs de l'année 2010*, IRASEC, Bangkok, 2000. Pp. 129-131

⁴⁶⁰ MIKAELIAN Gregory, VIENNE Marie-Sybille (de) et FORMOSO Bernard, *op. cit.*, 2014, p. 118

⁴⁶¹ Chercheuse suédoise qui a fait des études sur la monarchie cambodgienne. Elle est devenue vice-Présidente du Cambodian Institute for Strategic Studies (CISS) en septembre 2015.

⁴⁶² WILLEMYNS Alex, "10 Years Into Sihanouk's Reign, a Changed Palace", in *Cambodia Daily*, 29 octobre 2014

constater que le Gouvernement et le Premier ministre HUN Sen ont contribué d'une façon très positive et constructive à l'émotion nationale, vraiment populaire et à l'hommage national lors des funérailles du Roi-père Sihanouk dans le dernier trimestre de 2012 et au début de 2013, et par conséquent au renforcement des symboles de la monarchie, ainsi qu'à sa pérennité.

311. Cela s'est manifesté par l'implication personnelle du Premier ministre et par les directives décrétées par le Gouvernement ainsi que par le travail qualifié remarquable du Comité national des fêtes, présidé par le ministre du Palais royal, KONG Sam Ol, et par la place prise par l'ensemble des institutions publiques dans l'organisation de ces cérémonies selon les traditions ancestrales qui avaient été oubliées pendant un peu plus d'un demi-siècle à cause des événements tragiques traversés par le pays.

312. Le lendemain du décès du Roi-père Sihanouk intervenu le 15 octobre 2012 à Pékin, le Premier ministre HUN Sen a accompagné le Roi Sihamoni dans la capitale chinoise. Aux pieds du défunt, le Premier ministre HUN Sen jura, en présence des proches du Roi-père et des autorités chinoises, qu'il défendrait toujours la Reine mère, le Roi et la monarchie cambodgienne⁴⁶³. Ensuite, depuis le rapatriement de la dépouille du Roi-père à Phnom Penh en octobre 2012 jusqu'à la fin des cérémonies de funérailles en février 2013, le Premier ministre s'est impliqué personnellement et a veillé à ce que tout se déroule dans de meilleures conditions, solennelles et respectueuses de la tradition.

313. D'importantes mesures ont été également décrétées par le Gouvernement royal pour assurer la sécurité et l'ordre public durant toutes les étapes des funérailles. Quant à l'organisation de ces funérailles selon les traditions ancestrales monarchiques, c'est le Comité national des fêtes présidé par le ministre du Palais royal, KONG Sam Ol, qui en a été le cerveau et le maître d'œuvre⁴⁶⁴. Afin de pouvoir reconstituer toutes les rituels et traditions ancestrales qui sont très peu connues de la population, il a rassemblé toute la documentation ancienne nécessaire en s'adressant à l'École Française d'Extrême Orient et en dépêchant une équipe de chercheurs dans les musées qui conservent les documents écrits et audio-visuels anciens du Cambodge, notamment de l'époque du protectorat, et en particulier au musée d'Alençon qui abrite les collections d'Adhémar Leclère, ancien Résident supérieur français au Cambodge. Par l'intermédiaire du Comité national des fêtes et selon la tradition, le Gouvernement a décrété, peu de temps après la disparition de l'ancien Roi-père Sihanouk, que le deuil national allait durer une semaine où les drapeaux étaient en berne, à compter du jour

⁴⁶³ CAMBACÉRÈS Jean-Marie, *op. cit.* p. 436

⁴⁶⁴ STRANGIO Sebastian, *op. cit.* p. 127

de l'arrivée de la dépouille du Roi-père, que les funérailles auront lieu début février et qu'en attendant, le corps du défunt restera exposé suivant les rituels traditionnels pendant trois mois dans l'enceinte du Palais royal. Le gouvernement royal a décrété également que la journée du 15 octobre serait inscrite au calendrier annuel des jours fériés. Tandis que le Premier ministre HUN Sen annonçait dans la foulée le projet d'érection dans la capitale, tout près du monument de l'Indépendance, d'une grande statue en l'honneur du Roi-père Sihanouk et la mise en circulation de nouveaux billets de 1 000 riels à son effigie. Pour les funérailles, le Gouvernement royal a prévu dès le début du deuil, la construction d'un bûcher de crémation royal à Veal Men, proche du Palais royal. Sur instructions du Gouvernement royal, la plupart des médias locaux, notamment les télévisions progouvernementales ont couvert d'une manière ininterrompue le déroulement de l'ensemble des cérémonies de funérailles, en diffusant en boucle la biographie du Roi-père, ainsi que des images d'archives de ses innombrables apparitions publiques et de ses actions et œuvres pour le pays. Cependant ils n'ont pas pu pas retransmettre les cérémonies funéraires du charismatique monarque, conformément aux vœux laissés par ce dernier.

314. Tout au long du deuil et des funérailles du Roi-père Sihanouk, un des faits les plus marquantes, c'est que dès l'annonce de son décès, à Pékin, le 15 octobre 2012, les plus hauts dirigeants chinois, le Premier ministre WEN Jiabao, le futur Président chinois, XI Jinping se sont rendus dans la résidence qu'occupe la famille royale, pour présenter leurs condoléances à la Reine-mère. Des messages ont également été envoyés par le chef de l'État, HU Jintao ainsi que par son prédécesseur JIANG Zemin. Dans un communiqué du lundi 15 octobre, le ministère chinois des Affaires étrangères rappelait que « *Norodom Sihanouk était un grand ami du peuple chinois* ». Le lendemain, une cinquantaine d'officiels dont le numéro deux du régime, le président de l'Assemblée nationale populaire se sont rendus à l'ambassade du Cambodge pour une cérémonie d'hommage en compagnie du Roi Sihanouk et du Premier ministre HUN Sen. Les drapeaux ont été mis en berne sur la place Tian An Men pendant une semaine, fait exceptionnel pour un personnage politique étranger.

315. La dépouille du Roi-père, rapatriée au Cambodge dans l'après-midi du 17 octobre, fut accueillie par une foule considérable (environ un million de personnes) rassemblée le long des 10 kilomètres du trajet que parcourait le cortège de l'aéroport international de Phnom Penh jusqu'au Palais royal. Des étudiants, des fonctionnaires, des bonzes et des nonnes et de simples citoyens furent nombreux à affluer de province, pour partager ce moment de communion qui marque le retour du Roi-père parmi son peuple et lui rendre les derniers hommages.

316. Pendant les jours qui ont suivi l'arrivée de la dépouille du Roi-père Sihanouk, des hauts dignitaires étrangers défilèrent au Palais royal, ainsi que tous les corps constitués du royaume. Aux côtés des initiatives lancées par les autorités, des individus ont décidé de rendre des hommages particuliers au père de l'Indépendance. Par la suite, pendant trois mois qu'ont duré les cérémonies où les jours et les nuits de deuil se suivent selon des rites anciens, brahmanes et bonzes psalmodient leurs prières, les fumées d'encens s'élèvent⁴⁶⁵, les membres de la famille royale, des chefs d'État⁴⁶⁶ et de gouvernement, de nombreuses délégations et les gens du peuple se sont relayés pour veiller, prier pour l'accès au nirvana du Roi-père et saluer sa mémoire. Des centaines de milliers de Cambodgiens se sont aussi pressés pendant cette période devant le Palais royal pour lui rendre un dernier hommage. Une cérémonie religieuse impressionnante réunissant 10 000 bonzes eut lieu sur la grande place entre la façade du Palais royal et le Mékong.

317. En vue des cérémonies de funérailles du Roi-père Sihanouk du 1^{er} au 4 février 2013, le Gouvernement royal a décrété, par une circulaire de décembre 2012, deux jours fériés au niveau national, le vendredi 1^{er} février afin de faciliter la procession amenant la dépouille du Roi-père du Palais royal au Crématorium royal et le lundi 4 février pour les rituels de crémation, ainsi qu'une série d'instructions selon lesquelles tous les bâtiments publics scolaires, universitaires, commerciaux qui longent le circuit de la procession devaient être fermés lors du passage de celle-ci, la capitale, les chefs-lieux de provinces, les faubourgs et toutes les pagodes devaient sonner pendant une minute lors de la crémation, tous les voyageurs par tous les moyens de transport devaient s'arrêter pendant une minute pour respecter l'âme du défunt Roi-père, un deuxième deuil national d'une semaine en hommage au Roi-père fut organisé du 1^{er} au 7 février 2013.

318. Comme prévu, les funérailles du Roi Sihanouk ont présenté des aspects qui, pour beaucoup, dépassèrent en grandeur les célébrations des plus grands événements survenus au Cambodge. Les funérailles avaient commencé avec une longue procession dans les rues de Phnom Penh pour emmener la dépouille de l'ancien monarque du Palais royal au Veal Meru (Veal Men) où avait été édifié spécialement un crématorium pour l'occasion. Douze canons disposés sur les bords du fleuve Mékong ont tiré 101 coups, annonçant le départ d'une longue procession à laquelle ont assisté environ un million de personnes. Pendant le week-end après la procession, des milliers de Cambodgiens ont pu se succéder devant le cercueil posé dans le

⁴⁶⁵ ROMEL, *op. cit.* p. 158.

⁴⁶⁶ Seul le Président des États-Unis, Barack OBAMA, a manqué volontairement d'aller rendre hommage au défunt Roi père, lorsqu'il s'est rendu à Phnom Penh pour participer au sommet de l'ASEAN et aux autres sommets concernés, en novembre 2012.

site de crémation, Veal Men, pour rendre un dernier hommage au Roi Sihanouk.

319. Lors de la cérémonie de crémation du 4 février, il y a eu successivement des chants de bonzes, des coups de canon et feux d'artifice. Le site de crémation est réservé à la famille royale et aux hauts dignitaires du pays et de l'étranger. Lors de l'incinération, seuls les invités officiels ont été autorisés à pénétrer dans le crématorium. Parmi eux, figurent la famille royale, le Premier ministre HUN Sen, plusieurs chefs de gouvernement asiatiques, dont les Premiers ministres vietnamien, NGUYEN Tan Dung, laotien, Thongsing THAMMAVONG, thaïlandais, Yingluck SHINAWATRA, et le frère du prince héritier japonais, AKISHINO, JIA Qingling, un membre du comité permanent du bureau politique du Parti Communiste chinois. Le Premier ministre français, Jean-Marc AYRAULT a également été invité à l'incinération.

320. Les restes de l'ancien roi du Cambodge Norodom Sihanouk, incinéré, ont été placés au sein du Palais royal, dernière étape des longues et fastueuses funérailles de celui qui a façonné le pays pendant toute la seconde moitié du XX^{ème} siècle. Après les prières de 90 moines bouddhistes, deux urnes serties de diamants et une urne de marbre, contenant les restes de l'ancien monarque ont été placées sur un char en forme d'oiseau mythologique qui les a transportées du crématorium au Palais royal. Une partie de ses cendres, conservées dans une urne, sera placée dans un monument funéraire au sein du Palais royal, donnant lieu à trois jours de cérémonies dans la capitale.

321. Les funérailles de Norodom Sihanouk ont marqué un tournant pour le Cambodge. Sa disparition a suscité une immense émotion collective et rassemblé davantage les Cambodgiens aujourd'hui qu'il ne l'a fait de son vivant. Le Premier ministre HUN Sen en est tout à fait conscient et a accordé une grande priorité à rassembler le pays autour de l'héritage de NORODOM Sihanouk, figure majeure de l'Asie du XX^{ème} siècle, bien au-delà des frontières du petit pays. Dès le 27 octobre 2012, il a déclaré qu'une statue de bronze⁴⁶⁷ sera érigée en l'honneur du défunt roi Norodom Sihanouk, en précisant que « *nous construirons une statue de notre héros, le Roi-père, quelque part entre le Monument de l'Indépendance et l'autre extrémité du parc afin que les délégations étrangères et notre peuple qui veulent le voir puissent témoigner de leur respect* ». ⁴⁶⁸ Huit mois après les

⁴⁶⁷ Le roi devrait être représenté sur 4 mètres et monté sur un piédestal de 3 mètres.

⁴⁶⁸ <http://www.lepetitjournal.com/cambodge/accueil/en-bref/127528-norodom-sihanouk-statue-effigie-ancien-roi-monument-independance>, du 29 octobre 2012, consulté le 15 janvier 2016

funérailles, cette statue en bronze⁴⁶⁹ du Roi-père Sihanouk a été inaugurée le 11 octobre 2013 sous la haute présidence du Roi Sihamoni et de la Reine mère, en présence des députés du PPC et des membres du Gouvernement royal⁴⁷⁰. Lors de la cérémonie de l'inauguration, le Premier ministre HUN Sen a déclaré que « *Je suggère que les générations futures qui dirigeront le gouvernement dans l'avenir gardent la journée du 15 Octobre à jamais pour permettre au peuple cambodgien de rendre hommage au Roi-père Sihanouk et à ses réalisations pour l'indépendance du pays* ». Le Premier ministre HUN Sen a souhaité que la statue du Roi-père Sihanouk devienne un passage obligé pour les chefs d'État et chefs de Gouvernement étrangers pour y déposer des fleurs et lui rendre hommage. Et reconnaître ainsi qu'il fut le père de la Nation cambodgienne, et l'un des plus grands Rois du Cambodge de l'époque contemporaine pour le Cambodge et le monde entier. Cette statue du Roi-Père signifie également que tout ce qui pourrait être des actions négatives que le Roi-père aurait commises durant sa vie, les rivalités entre le PPC et les royalistes entre 1979 et 1993 ou avant appartiennent au passé et sont laissés de côté. La réconciliation nationale aboutit à un point culminant et s'inscrit dans la longue durée. Par le biais de cette statue, le Premier ministre HUN Sen a mis également fin à toute opposition à la personne du Roi-père, voire à la monarchie qu'il avait incarnée. Ainsi, il paraît évident que le rôle du Premier ministre et de son gouvernement a non seulement contribué à consolider la monarchie mais s'avère également un facteur de stabilité politique.

Conclusion du premier chapitre

322. Dans le cadre d'une histoire longue des systèmes politiques au Cambodge, la vieille « royauté » cambodgienne offre l'exemple d'un premier paradoxe : d'une part, institutionnellement la plus faible, elle a survécu en raison du jeu mécanique d'un factionnalisme endémique qui n'a cessé d'être la colonne vertébrale de l'histoire contemporaine, selon une dialectique mise en place sous le règne de ANG Eng (r. 1772-1792). D'autre part, malgré la culture d'extrême violence politique qui préside aux destinées du pays depuis la fin du XVIII^{ème} siècle, le Cambodge a ainsi pu préserver certaines modalités du

⁴⁶⁹ L'édification de cette statue a coûté 1,2 million de dollars, d'après le rapport du Vice-Premier ministre, SOK An, ministre de la Présidence du Conseil des ministres, lors de la cérémonie d'inauguration.

⁴⁷⁰ Les 55 députés du CNRP étaient absents lors de cette cérémonie. Ils ont prétexté avoir été prévenus trop tard. En effet, ils ont boycotté l'Assemblée nationale suite à leur protestation des résultats des élections de juillet 2013, en considérant cette assemblée et le Gouvernement royal illégitimes.

lien social, quand bien même le développement économique amorcé depuis l'adoption de la nouvelle Constitution de 1993, opère aujourd'hui des ravages⁴⁷¹, il constitue un remarquable exemple pour un pays qui a connu des destructions sans commune mesure dans l'histoire contemporaine.

323. L'enracinement de la monarchie dans la vie politique et dans la mentalité de la population cambodgienne, les circonstances particulières de la situation politique du pays en 1993 constituent des facteurs majeurs du rétablissement de la monarchie constitutionnelle plus de quarante ans après son abolition. Il s'agit d'un des rares cas dans le monde. Ce rétablissement résulte d'une sorte de consensus des dirigeants cambodgiens afin de sortir du pays d'une situation inédite après les élections générales de mai 1993.

324. En même temps, ce qui sous-tend ce consensus, ce sont des stratégies respectives des différentes factions concernées afin de gagner la légitimité dans la prise du pouvoir. Ces stratégies s'appliquent sur le terrain de l'élaboration de la Constitution et de son application. Après son adoption et sa promulgation, la Constitution de 1993 est une Constitution qui connaît une existence stable ; elle a la plus longue durée par rapport à celles qui l'ont précédée.⁴⁷² Avec toutes ces années d'existence, la Constitution de 1993 présente des fondements de stabilité, en ce qui concerne la monarchie constitutionnelle. Il s'agit tout d'abord des principes énoncés dans l'article 7, « le Roi règne mais ne gouverne pas ». Comme la succession royale en 2004 l'a prouvé, le changement de monarque n'a pas créé d'instabilité. Le caractère électif de la Couronne s'est avéré un gage de permanence de la stabilité. Compte tenu de sa composition, le Conseil du Trône élit un prince qui respecte les textes constitutionnels. Sur ce point, il est nécessaire que les membres de la famille royale, notamment les princes issus des lignées ANG Duong, NORODOM et SISOWATH stipulées dans la Constitution, soient préparés voire formés à l'exercice des fonctions de monarque constitutionnel. Cette préparation passe par des formations spécifiques (parallèlement aux formations de base, il faudrait des initiations et des perfectionnements dans le domaine linguistique, dans celui de la culture khmère et des rituels religieux, etc.) et les conditions matérielles (la liste civile) ... En effet, même si « la liste civile » n'est pas clairement mentionnée dans la loi suprême, dans la pratique, presque la totalité des membres de la

⁴⁷¹ MIKAELIAN Gregory, VIENNE Marie-Sybille (de) et FORMOSO Bernard, "Présence des royautes sud-est asiatiques ?", in JAMMES Jérémy et ROBINNE François (dir.), *L'Asie du Sud-Est 2014. Bilan, enjeux et perspectives*, Bangkok, IRASEC, 2014, p. 118

⁴⁷² En l'année 2015, la Constitution de 1993 a 22 ans d'existence, plus que la Constitution de l'Etat du Cambodge (1989-1993), la Constitution de la République populaire du Kampuchea (1981-1989), la Constitution du Kampuchea Démocratique (1976-1979), la Constitution de la République khmère (1972-1975), la Constitution du Sangkum Restreat Niyum (1956-1970) et la Constitution de 1947 (1947-1956).

famille sont nommés au Conseil privé du Roi. Cette qualité de membre leur permet déjà de percevoir des traitements.

325. Par ailleurs, une monarchie moderne plus cérémoniale, politiquement neutre et au-dessus des partis politiques, telle que stipulée dans la Constitution, s'adaptant à la modernité de l'ère technologique avec une communication avec le peuple via les médias traditionnels et les réseaux sociaux sera plus attrayante, et innovante, et contribuera, selon Phoak KUNG, à assurer « *la stabilité, la sécurité et la paix au Cambodge* ». ⁴⁷³

326. Aux côtés du régime de la monarchie constitutionnelle qui présente des enracinements traditionnels dans la vie politique cambodgienne, parmi les principes fondamentaux de la Constitution de 1993, laquelle exclut toute possibilité d'amendement (article 153 *nouveau* - ancien article 134), il y a le système de la démocratie libérale pluraliste. C'est cette seconde valeur supra-constitutionnelle qui représente la modernité que nous allons tenter de comprendre.

⁴⁷³ PHOAK Kung, "The Cambodian monarchy must step back from politics", in <http://www.eastasiaforum.org/2013/10/26/the-cambodian-monarchy-must-step-back-from-politics/>, publié le 26 octobre 2013

CHAPITRE 2. LE REGIME DE LA DEMOCRATIE LIBERALE PLURALISTE

327. Dans l'histoire contemporaine du Cambodge, la démocratie libérale pluraliste a été introduite pour la première fois en 1947 par les élites cambodgiennes formées dans l'hexagone. Mais elle n'a connu qu'une courte existence jusqu'en 1952. Cette démocratie libérale pluraliste de style occidental s'installe de nouveau au Cambodge à partir de 1993. Elle est le fruit de l'importation des puissances occidentales, et plus largement de la volonté des cinq membres permanents du Conseil de Sécurité de l'ONU (Perm 5) dans le cadre de la résolution du conflit cambodgien avec le concours et l'intervention de la communauté internationale. Cette imposition a été effectuée d'abord par les Accords de Paris en vue de ramener la paix et la stabilité au Cambodge, ensuite par la mise en œuvre de ces Accords par l'APRONUC et enfin pendant l'élaboration du projet de la Constitution de 1993 (§ 1). Depuis leur inscription dans la loi suprême du Cambodge jusqu'en 2015, il est manifeste que les Cambodgiens se sont approprié ces principes de la démocratie libérale. (§ 2).

Section 1. L'imposition de la démocratie occidentale

328. Nous entendons par démocratie occidentale, la démocratie à caractère libérale et pluraliste. Nous empruntons la définition de la démocratie de l'encyclopédie *Universalis* selon laquelle : « La démocratie est une forme d'organisation politique traditionnellement définie, selon la formule d'Abraham Lincoln, comme le « gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ». Comme dans tout système politique, « le peuple », c'est-à-dire la population des citoyens regroupée dans le cadre d'un territoire, y est gouvernée. La spécificité d'un système démocratique est que les gouvernés sont censés être en même temps des gouvernants, associés aux principales décisions engageant la vie de la cité. Et c'est parce que le peuple est à la fois sujet (c'est-à-dire soumis au pouvoir politique) et souverain (détenteur de ce pouvoir) que les systèmes démocratiques sont supposés agir dans l'intérêt du peuple. »

474

329. La démocratie libérale et pluraliste procède d'une conception individualiste selon laquelle l'individu est au centre de la société dans laquelle sa primauté et sa liberté sont

⁴⁷⁴ Daniel GAXIE, « DÉMOCRATIE », *Encyclopædia Universalis* [en ligne], consulté le 9 août 2015. URL : <http://www.universalis.fr/encyclopedie/democratie/>

exaltés. Ses fondements sont le respect dû à l'individu avec la sauvegarde de ses libertés essentielles et le pluralisme politique qui constitue l'expression politique de cet individualisme. Par ailleurs, elle suppose également que le peuple puisse choisir ses gouvernants librement et par définition il ne peut y avoir de choix véritable que s'il existe plusieurs partis pour que toutes les opinions puissent s'exprimer librement. À cet égard, la liberté d'opinion, la liberté d'expression ou la liberté de la presse et de l'information, la liberté d'association et la liberté de réunion sont des libertés individuelles essentielles, mais il faut aussi garantir l'instruction civique du peuple pour qu'il puisse agir et choisir en conscience, c'est-à-dire qu'il soit apte à voter en toute connaissance. Cela implique aussi la tenue d'élections régulières et libres permettant au peuple de renverser le gouvernement ou de le reconduire. On parle d'alternance lorsqu'il y a changement de l'équipe au pouvoir par la décision des électeurs. Ce principe de liberté suppose la possibilité du choix, la démocratie impliquant donc forcément le pluralisme politique.

330. La démocratie représentative occidentale met l'accent sur l'aspect institutionnel (Parlement et élections concurrentielles garantissant un choix libre et informé)⁴⁷⁵. Ce qui se caractérise par le fait que dans tout régime démocratique, la Constitution doit garantir les libertés fondamentales (liberté de penser, garanties contre l'arbitraire, liberté de la presse, liberté de réunion, etc.), la séparation des pouvoirs (exécutif législatif et judiciaire), le suffrage universel, l'organisation d'élections libres et régulières et le multipartisme. Des procédures de révision de la Constitution doivent également y être prévues ainsi que le contrôle de la constitutionnalité des lois et la validation des consultations électorales.⁴⁷⁶

331. La démocratie libérale pluraliste n'est pas une tradition dans l'histoire du Cambodge. Jusqu'à la période de protectorat français, au milieu du XIX^{ème} siècle, le Cambodge n'a connu, en effet, qu'une monarchie de droit divin⁴⁷⁷ avant de passer à une monarchie constitutionnelle après l'adoption de sa première Constitution⁴⁷⁸ en mai 1947. Il s'agit de la première Constitution dans l'histoire du Cambodge, qui fut le fruit d'une tractation

⁴⁷⁵ http://www.institut-gouvernance.org/fr/corpus_auteur/fiche-auteur-139.html, consulté le 8 août 2015

⁴⁷⁶ <http://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/d%C3%A9mocratie/41420>, consulté le 9 août 2015.

⁴⁷⁷ Clairement identifiable comme telle par la lecture du *Kram* n° 9 du 17 mars 1945, GOUR (1965), *op. cit.* p. 41

⁴⁷⁸ D'après Claude Gille-GOUR, la Constitution de 1947 qui constitue une véritable fondation constitutionnelle du Cambodge contemporain, présente trois caractéristiques essentielles, une Constitution copiée sur la Constitution française de 1946, une Constitution de la bourgeoisie démocrate, et une Constitution équivoque, en particulier, quant à la détermination des pouvoirs du Roi. - GOUR Claude-Gilles, *Institutions Constitutionnelles et Politiques du Cambodge*, Dalloz, Paris 1965, p. 51.

entre les démocrates et le Roi Sihanouk et d'un raccord entre la théorie démocratique occidentale moderne et la tradition monarchique de la souveraineté royale. Selon Claude Gille-GOUR, ce raccord a été mal fait et fit surgir deux évolutions possibles : soit l'effacement de l'ordre traditionnel au détriment des institutions nouvelles, et en conséquence, le Cambodge deviendrait une monarchie parlementaire dans laquelle le Roi ne jouerait plus qu'un rôle effacé ; soit, inversement, c'est la Constitution dans ses aspects modernes qui s'adapterait aux exigences de la tradition. Cette alternative et ce genre de conflit sont à l'origine de la crise entre le parti majoritaire et le Roi après l'entrée en vigueur de la Constitution de 1947. En fin de compte, cette Constitution de 1947 sera par la suite fortement marquée par un exercice personnalisé du pouvoir⁴⁷⁹ car la tradition monarchique avait fini, en tout état de cause comme ce qui s'était déjà produit au cours de l'histoire, par s'imposer.⁴⁸⁰

332. Cette démocratie libérale pluraliste a été importé au Cambodge, en 1946, par les élites cambodgiennes, notamment des démocrates, majoritairement formés en France dans les années 1940, mais elle a connu une éphémère existence jusqu'en 1952. Cette première expérience de la démocratie libérale pluraliste s'explique par les circonstances de son introduction et l'opposition entre la tradition et la modernité dans l'exercice du pouvoir.

333. Pendant la Seconde Guerre Mondiale, après la défaite de la France en 1940, les Japonais intervinrent au Cambodge⁴⁸¹. En mars 1945, après avoir mis hors-jeu les troupes françaises, les Japonais éliminèrent par la force l'autorité administrative française sur l'ensemble du territoire indochinois. Devant ces événements, le Roi Sihanouk réagit avec grande prudence, tout en marquant, dans un premier temps, sa volonté d'assurer la continuité de l'État avec la prise en charge de l'exercice de tous les pouvoirs antérieurement dévolus au Résident supérieur français⁴⁸². Puis par une déclaration du même jour, il proclama l'abolition du Protectorat français, invita toute la nation khmère à prendre acte de ce fait accompli et

⁴⁷⁹ Les réformes apportées en 1956 ont consacré un nouveau changement puisqu'elles ont mis en place un système qui enferme la représentation nationale dans le cadre d'un parti unique et qui confère des pouvoirs importants au Chef de l'Etat, de telle sorte qu'il n'est plus possible de reconnaître dans la Constitution de 1956 les caractéristiques propres à une monarchie constitutionnelle. - JENNAR Raoul, "Les Constitutions du Cambodge: ambitions, continuités et ruptures", in *Actes du Colloque International sur la Khmérologie* du 26-30 août 1996, Vol. I, Université Royale de Phnom-Penh, 1998, pp. 257 à 284.

⁴⁸⁰ GOUR Claude-Gilles, (1965), *op. cit.* p. 58

⁴⁸¹ Sous deux formes : premièrement, pour contraindre le Gouvernement français à abandonner à la Thaïlande les provinces cambodgiennes dont la France avait obtenu la restitution en 1907, dans l'exercice de sa mission protectrice. Deuxièmement, en établissant dans le Royaume, comme dans l'ensemble de la Fédération indochinoise, une force d'occupation militaire nipponne pour réaliser sa politique de "co-prospérité" (Accords Darlan-Kato du 29 juillet 1941 signé à Vichy). – NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n° 134, p. 122, GOUR Claude-Gilles, *op. cit.* pp. 39-42. KAONN Vandy, *Cambodge : 1940-1991 ou la politique sans les Cambodgiens, (essai)*, L'Harmattan, Paris, 1993, p. 58,

⁴⁸² *Kram* n° 1 N.S. du 12 mars 1945

proclama l'indépendance du Cambodge⁴⁸³ et ce, tout étant bien entendu sous la domination japonaise. Les Japonais avaient demandé au Roi de former un gouvernement afin de placer des hommes politiques cambodgiens jugés acquis à leur cause à la tête de l'exécutif et dans le gouvernement. Cette contrainte n'a pas manqué de provoquer des rapports de force tendus entre le chef du gouvernement et le Roi. Six mois plus tard, vers mi-août 1945, le Japon capitule et transfère la totalité des pouvoirs aux souverains et gouvernements de l'Indochine. Dès le mois de septembre, les Français sont revenus en Indochine. Ils ont écarté le chef de Gouvernement nationaliste pro-japonais, SON Ngoc Thanh, vers la mi-octobre et ont restauré la monarchie khmère sur une base plus moderne. En effet, dès novembre 1945, les autorités françaises suggèrent l'adoption d'une Constitution moderne. Cette initiative s'inscrit dans le cadre d'une politique générale de démocratisation des anciennes institutions coloniales tentée par la France sous la pression des élites locales au lendemain de la deuxième guerre mondiale. Cette initiative rencontre l'adhésion sans réserve du Roi Sihanouk⁴⁸⁴. En même temps, après de longues négociations, le 7 janvier 1946, un accord fixant un *modus vivendi* provisoire reconnaissant l'autonomie interne du Cambodge est signé par les représentants de la France et du Cambodge.⁴⁸⁵ Par cet accord, une structure politique du Royaume khmer est mise en place dans un nouveau cadre constitutionnel⁴⁸⁶.

334. Une commission mixte franco-khmère prévue par le *modus vivendi* fut mise sur pied en avril 1946 et s'attacha à la rédaction d'un projet de Constitution qui devait tenir compte de la volonté royale selon laquelle le Roi, titulaire jusqu'à là d'un pouvoir absolu, songea tout d'abord à octroyer une Constitution au sens moderne du terme, mais d'un contenu adapté aux réalités sociales du pays (en s'inspirant de la tradition khmère comme des nécessités et des tendances de la vie moderne). Un projet de Constitution a été élaboré et recueillait l'approbation du Roi, qui avait toute la légitimité pour la promulguer⁴⁸⁷. Mais, selon NORODOM Ranariddh, « *cédant à la pression de la bourgeoisie intellectuelle de la capitale généralement formée en France, le Roi choisit finalement la voie audacieuse du libéralisme immédiat en consultant le peuple sur les dispositions qu'il envisage et qui intéressent la*

⁴⁸³ Dans le *Kram* n° 2, NS du 12 mars 1945, il est précisé que "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". – GOUR Claude-Gilles, (1965), *op. cit.* p. 40, NORODOM Ranariddh, *op. cit.*, n° 134, p. 122.

⁴⁸⁴ GOUR Claude-Gilles, (1965), *op. cit.* p. 43

⁴⁸⁵ Le retour de la France au Cambodge n'a pas été confirmé sur la base d'une réactivation du Protectorat mais sous l'emprise d'un régime expressément qualifié de provisoire par le *Modus Vivendi* du 7 janvier 1946. - NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n° 137, p. 124

⁴⁸⁶ KAONN Vandy (1993), *op. cit.* p. 69

⁴⁸⁷ GOUR Claude-Gilles, (1965), *op. cit.* p. 47

Nation tout entière. »⁴⁸⁸ Cette consultation a permis l'établissement d'un cadre pré-constitutionnel libéral qui favorisait l'apparition légale d'activités politiques de type démocratique.⁴⁸⁹ Les toutes premières élections pluralistes de l'Assemblée constituante du Cambodge au suffrage universel, ont été organisées le 1^{er} septembre 1946. Par le biais de ces élections, les membres du Parti démocrate se préparaient activement à une « révolution constitutionnelle ». Ils espéraient pouvoir soustraire le Roi à l'influence de la France et à le ramener à envisager une lutte plus positive pour l'indépendance du pays. Malgré des efforts et des manœuvres du commissaire de la République française et du Roi Sihanouk, visant à barrer la route au Parti démocrate, ce dernier remporta une large victoire avec les deux tiers des sièges⁴⁹⁰. D'après NORODOM Ranariddh, cette Assemblée dominée par le Parti démocrate, s'arrogea aussitôt – et régulièrement – des prérogatives gouvernementales et imposa au pays une sorte de version « khmérisée » du texte constitutionnel français de 1946 de la IV^{ème} République. La toute première Constitution du Cambodge fut promulguée le 6 mai 1947. Elle servit de cadre de 1947 à 1952, à une expérience parlementaire jugée caricaturale⁴⁹¹.

335. Après l'entrée en vigueur de la Constitution de 1947, deux autres élections législatives, celles de 1947 et 1951, ont été organisées et jugées libres et équitables. Le Parti démocrate est sorti vainqueur sans discontinuité de ces élections⁴⁹². Selon Vandy KAONN, les raisons de la victoire du Parti démocrate sont dues, d'une part, à sa popularité et à son organisation sur le terrain et, d'autre part, à l'envergure de ses dirigeants à qui la majorité de l'électorat tenait à accorder sa confiance. Elles résultent, par ailleurs, de

« la conduite impopulaire et répréhensible de l'administration royale à l'égard des meilleurs sujets du Roi qui inspirait à la classe moyenne, qui constituait une fraction importante de l'électorat, un mécontentement qui frisait souvent une

⁴⁸⁸ NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n° 139, p. 125

⁴⁸⁹ Une série de *Kram* promulgués dès le 15 avril vint établir les libertés essentielles à une vie politique moderne. Successivement parurent une loi sur la presse, une loi sur la liberté d'association et une loi sur la liberté de réunion. Pour la première fois, un pays non seulement de la Fédération indochinoise mais encore de l'Union Française se voyait doté des libertés démocratiques essentielles. Enfin, le 31 mai fut promulguée la loi électorale, œuvre de la Commission franco-khmère, pour désigner une Assemblée nationale consultative habilitée à voter une Constitution. Elle institue le suffrage universel direct. Dans ce cadre juridique, on voit aussitôt apparaître différents courants et naître une vie politique de type démocratique. Trois partis politiques se constituèrent, le parti libéral, le parti progressif et le Parti démocrate. – GOUR Claude-Gilles, (1965), *op. cit.* p. 48

⁴⁹⁰ Les élections du 1^{er} septembre 1946 ont enregistré une proportion de 60% de votants, 50 sièges sur les 67 (70% des voix) que comptait l'Assemblée revinrent aux démocrates, 14 aux libéraux et 3 aux progressifs. - GOUR Claude-Gilles, (1965), *op. cit.* p. 64

⁴⁹¹ NORODOM Ranariddh, *op. cit.*, n° 139, p. 125

⁴⁹² Élections de décembre 1947 : le Parti démocrate obtient 54 sièges sur 75 et 73% des voix. Élections de septembre 1951 : le Parti démocrate obtient 54 sièges sur 78. –GOUR Claude-Gilles, (1965), *op. cit.* p.64.

haine implacable vis-à-vis des mandarins, ces « serviteurs du Roi » suspectés d'être à l'origine des répressions politico-administratives, c'est-à-dire en d'autres termes, d'être complices de leurs protecteurs français dont les mesures à l'encontre des Khmers Issarak⁴⁹³ provoquaient un désarroi indescriptible parmi les villageois. »⁴⁹⁴

336. De décembre 1947, où le parti démocrate continue à détenir la majorité au sein de l'Assemblée nationale élue, au début de 1949, d'après Claude-Gilles GOUR, le système prévu par la Constitution de 1947 fonctionne à peu près correctement conformément aux exigences du régime parlementaire que les constituants avaient voulu établir. Durant cette période, les procédures constitutionnelles sont respectées. Mais, dès 1949, le système constitutionnel de 1947 s'effondre progressivement et est abandonné de fait en 1952.⁴⁹⁵

337. Les causes de cet échec sont, d'une part, l'absence d'une unité interne au sein du parti majoritaire (le Parti démocrate). Claude-Gilles GOUR indique que malgré l'obtention d'une majorité écrasante à toutes les élections, le Parti démocrate ne présentait pas d'unité. C'était une machine politique au sein de laquelle s'affrontaient des clans, des factions rivales dont la coloration politique et l'origine sociale étaient extrêmement variables. Souvent aussi des rivalités de personnes, des ambitions individuelles dominaient ces luttes internes⁴⁹⁶. D'après Vandy KAONN, ces dissensions internes ont été amplifiées par une « *manœuvre politique très dangereuse du Roi qui consistait à transformer la nouvelle situation politique en un imbroglio infernal. Il provoqua des dissensions déroutantes à l'intérieur du Parti démocrate et dressa les partis politiques les uns contre les autres.* »⁴⁹⁷ D'autre part, il s'agit de l'impuissance du régime parlementaire dominé par le Parti démocrate à réaliser le rétablissement de l'indépendance nationale et à assurer le maintien de la paix et de la sécurité intérieure⁴⁹⁸. En effet, le Parti démocrate était incapable de définir une ligne politique cohérente et fiable à l'égard de l'incontournable interlocuteur français visant à résoudre les problèmes des rapports avec la France. Il était aussi dans l'incapacité de régler les problèmes causés par des mouvements rebelles à l'égard des Français et de la monarchie. Enfin, dernière explication : l'absence d'appui populaire ou d'enracinement politique et social profond des

⁴⁹³ Mouvement khmer anti-français très composite.

⁴⁹⁴ KAONN Vandy (1993), *op. cit.* p. 79

⁴⁹⁵ GOUR Claude-Gilles, (1965), *op. cit.* p. 60

⁴⁹⁶ GOUR Claude-Gilles, (1965), *op. cit.* p. 64

⁴⁹⁷ KAONN Vandy (1993), *op. cit.* p. 72

⁴⁹⁸ NORODOM Ranariddh, *op. cit.*, n° 141, p. 126

partis politiques de types classiques. Le Parti démocrate, en dépit de ses succès électoraux, n'était pas véritablement représentatif des masses populaires, notamment paysannes du pays.

338. En même temps, tout cela faisait contraste avec le succès remporté par le Roi Sihanouk dans ses interventions audacieuses qui consistaient à dissoudre l'Assemblée nationale tout d'abord de façon provisoire en 1949 et 1951, puis définitivement en 1952, en renvoyant le gouvernement investi par l'Assemblée. Ces deux actes royaux peu respectueux du texte constitutionnel ont été justifiés par leur auteur par la nécessité de sortir le pays de l'impasse politique provoqué par une obstruction systématique des démocrates (une tendance des démocrates à empêcher l'expression d'une minorité) et par l'état intérieur du pays, en particulier l'insécurité.

339. Ces actes audacieux marquent le début de la « Croisade royale pour l'indépendance » et la fin du régime parlementaire à l'Occidentale.⁴⁹⁹ En effet, le Roi Sihanouk a réussi à concrétiser l'indépendance, à obtenir la soumission des rebelles et à amorcer un retour à l'apaisement politique interne grâce à une politique de neutralité. Les premières manifestations de cette politique remontent à 1953 quand le pouvoir monarchique a réussi à l'emporter en dehors du cadre constitutionnel dans la lutte qui l'opposait à l'Assemblée nationale et aux partis.⁵⁰⁰ Après le succès remporté par le Roi dans sa « Croisade royale pour l'Indépendance » en novembre 1953, suivi de la victoire écrasante du Roi lors du référendum sur l'approbation des résultats de sa « mission royale » en février 1955, le Roi affirma sa primauté politique⁵⁰¹ qui devait aboutir en 1956 à la réforme de la Constitution.

340. La Constitution de 1947, amendée en 1956, est caractérisée par un système original très fortement marqué par la personnalité de NORODOM Sihanouk muni d'un fort pouvoir personnel avec une formule de démocratie semi-directe. Ce système, né d'un coup d'État⁵⁰², va tenir de plus en plus difficilement au fil des années et a été finalement remis en question par le Coup d'État du 18 mars 1970 qui aboutit à la Constitution de 1972. Cette dernière propose un modèle considéré comme un « patchwork constitutionnel » ou « bâtard », résultant d'un collage entre le modèle américain et le modèle français. C'est une tentative de

⁴⁹⁹ NORODOM Ranariddh, *op. cit.*, n° 141, p. 126

⁵⁰⁰ GOUR Claude-Gilles, (1965), *op. cit.* p. 63

⁵⁰¹ Le Roi a abdiqué en mars 1955 en faveur de son père et créé le Sangkum Reastr Niyum - SRN (la Communauté socialiste populaire). Lors des élections à l'Assemblée nationale de septembre 1955, le SNR a remporté une victoire triomphale, qui a permis à celui qui était devenu prince NORODOM Sihanouk de réaliser des réformes projetées depuis longtemps.

⁵⁰² Le 15 juin 1952, le Roi Sihanouk démet le gouvernement démocrate et prend le plein pouvoir pour trois ans. Le 13 janvier 1953, il dissout l'Assemblée nationale et s'octroie le plein pouvoir. JENNAR Raoul (1995), *op. cit.* pp. 55-56

tirer le meilleur à la fois du parlementarisme à la française d'avant 1958 et du présidentielisme à l'américaine. Mais ce texte adopté alors que le gouvernement ne contrôlait plus que le quart du territoire national et était engagé dans une guerre à outrance ne fut jamais qu'une déclaration d'intentions et un cadre constitutionnel vide. Après l'effondrement du régime républicain le 17 avril 1975, s'instaure un régime tout à fait particulier, celui du Kampuchea démocratique qui publie en 1976 une Constitution qui n'a de la chose que le nom. Les Constitutions suivantes de 1981 et 1989 sont considérées comme Constitutions-programmes ainsi que leur préambule en porte témoignage. Elles font entrer le Cambodge dans la famille des démocraties dites populaires tout en exprimant les changements qu'apporte l'évolution de ce type de régime⁵⁰³.

341. La démocratie libérale pluraliste de style occidental et ses principes ont été importés et imposés une nouvelle fois par les grandes puissances, notamment par les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité (Perm 5) à travers les Accords de Paris et leur mise en œuvre et par les ingérences étrangères pendant l'élaboration de la Constitution de 1993.

§ 1. Première étape d'imposition : les Accords de Paris et leur mise en œuvre

342. L'imposition de la démocratie libérale pluraliste au Cambodge par l'ONU et notamment par les Perm 5 remonte à l'année 1990. Dès 1980, l'Assemblée générale des Nations Unies s'impliquait dans la recherche d'une solution à la question du conflit cambodgien. Elles ont tenté de mettre un terme au conflit cambodgien, en adoptant une série de résolutions qui réclamaient le départ des troupes vietnamiennes, décrétaient un embargo sur toute aide au développement mais ignoraient totalement la menace d'un retour des Khmers rouges. Au contraire, ces résolutions confirmaient chaque année qu'un ambassadeur désigné par Pol Pot était le seul représentant légitime du peuple cambodgien. Malgré diverses initiatives,⁵⁰⁴ cette implication fut longtemps infructueuse pour rétablir la concorde entre les factions khmères en guerre.

⁵⁰³ GAILLARD Maurice (1994), *op. cit.* p. 11, et JENNAR Raoul, *Les Constitutions du Cambodge 1953-1993*, La Documentation française, Paris, 1994, pp. 74-76

⁵⁰⁴ Convoquée suite à la recommandation de l'Assemblée générale de l'ONU, résolution 35/6 du 25 octobre 1980, une première conférence internationale sur le Cambodge (Conférence de New York) eut lieu du 13 au 17 juillet 1981, qui s'est soldée sur un échec. *Ibid.*, p. 24. Une autre Conférence internationale sur le Cambodge s'est ouverte le 30 juillet 1989 à Paris, qui ne peut que constater l'absence de volonté d'aboutir des partis cambodgiens en présence et décide de s'ajourner un mois plus tard. GAILLARD Maurice (1994), *op. cit.*, p. 8.

343. Après l'échec de la Conférence internationale de Paris sur le Cambodge de juillet-août 1989, mais aussi avec la fin de la guerre froide, début 1990, la situation géopolitique et géostratégique mondiale a changé. Le Cambodge n'était plus une pomme de discorde entre les grandes puissances. Une concertation entre les Perm 5 afin de trouver une solution politique au conflit cambodgien⁵⁰⁵ devint envisageable. Les Perm 5 se sont alors emparés du dossier cambodgien et ont proposé aux Nations Unies, en janvier 1990, de jouer un rôle accru dans le règlement du problème cambodgien. De leurs côtés, les factions cambodgiennes ont apporté un élément décisif à la solution du conflit en créant un Conseil National Suprême (CNS)⁵⁰⁶ qui sera dépositaire de la souveraineté du Cambodge pendant la période de transition devant précéder l'installation du nouveau régime.⁵⁰⁷ Plusieurs mois plus tard, par la résolution 668 du 20 septembre 1990 du Conseil de Sécurité, les Perm 5 ont approuvé sans aucune concertation avec les factions cambodgiennes un « plan-cadre pour un règlement du conflit cambodgien »⁵⁰⁸ qu'ils avaient élaboré entre eux. La résolution souligne que les efforts de l'ONU « visent à permettre au peuple cambodgien d'exercer son droit inaliénable à disposer de lui-même par le biais des élections libres et équitables organisés et menées par l'ONU dans un environnement politique neutre et dans le plein respect de la souveraineté nationale du Cambodge ».⁵⁰⁹ Ce plan-cadre fut approuvé par l'Assemblée générale de l'ONU en octobre 1990⁵¹⁰ et complété, en novembre, par les Perm 5 avec d'importantes annexes relatives aux questions de désarmement, aux élections ou encore aux relations entre l'APRONUC et le CNS. Dans ces annexes, ils avaient fixé, non seulement le détail du processus qui devait conduire au rétablissement de la paix civile, mais aussi le

⁵⁰⁵ La concertation entre les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité de l'ONU ou la médiation des Perm 5 est une pratique qui s'est développée seulement depuis 1987 (...) Toutes les opérations créées depuis cette date ont obéi peu ou prou à ce schéma, l'opération du Cambodge étant l'exemple le plus frappant. Cette médiation ne fut possible qu'une fois la guerre froide terminée. En effet, la fin de la guerre froide a entraîné un désengagement des grandes puissances, le Cambodge ne représentant plus aucun intérêt stratégique et même gênant la normalisation des relations entre l'U.R.S.S et la Chine, et plus globalement entre l'U.R.S.S et la communauté internationale dans son ensemble. - BARBIER Sandrine, *op. cit.*, pp. 26-27

⁵⁰⁶ Le principe du CNS fut décidé lors d'une rencontre entre HUN Sen et Norodom Sihanouk à Tokyo en juin 1990 et sa composition a été formellement arrêtée lors d'une réunion des quatre factions à Jakarta le 9 octobre 1990.

⁵⁰⁷ Conseil de Sécurité, Nations Unies, S/21087, 18 janvier 1990. Ces propositions étaient inspirées du "plan Evans" élaboré par le ministre australien des affaires étrangères, Gareth EVANS, dans le but de contourner le problème du partage de pouvoir entre les quatre factions en confiant à l'ONU la responsabilité d'administrer le Cambodge pendant la période précédant la tenue d'élections. L'idée d'une Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC, - en anglais UNTAC) était désormais acquise. - BARBIER Sandrine, *op. cit.* pp. 27-28.

⁵⁰⁸ Conseil de Sécurité, résolution 668 (1990) du 20 septembre 1990)

⁵⁰⁹ *Documents d'actualité internationale*, n° 21, 1^{er} novembre 1990, p. 394

⁵¹⁰ Assemblée générale de l'ONU, résolution 45/3 du 15 octobre 1990.

contenu minimal de la Constitution du futur régime, en particulier, la démocratie libérale pluraliste, ainsi que la procédure de sa mise en place. Le plan-cadre et ses annexes furent imposés aux factions cambodgiennes comme bases de négociation qui ont connu pendant l'année qui a suivi des blocages et des dénouements avant d'aboutir aux Accords de Paris, signés le 23 octobre 1991. Ces Accords visaient à mettre fin au conflit et confirmaient la tutelle de l'ONU sur le processus de restauration de la démocratie.⁵¹¹

344. L'article 12 de l'Accord pour un règlement politique global du conflit du Cambodge précise que « *Le peuple cambodgien a le droit de déterminer son propre avenir par la voie de l'élection libre et équitable d'une assemblée constituante qui élaborera et approuvera une nouvelle Constitution cambodgienne en conformité avec l'article 23, puis se transformera en Assemblée législative qui formera le nouveau gouvernement cambodgien. (...)* ». L'article 23 indique que « *les principes fondamentaux qui seront contenus dans la nouvelle Constitution du Cambodge, y compris ceux relatifs aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales ainsi qu'au statut de neutralité du Cambodge sont énoncés à l'annexe V de l'Accord* »⁵¹² notamment le point 4 précisait le type de régime politique : une démocratie libérale, pluralisme, élections régulières, scrutin secret.

345. La démocratie libérale pluraliste prévue dans l'annexe V fut l'œuvre et la

⁵¹¹ Maurice Gaillard (2006), *op. cit.* p. 6

⁵¹² 1. Suprématie de la Constitution. *La Constitution sera la loi suprême du pays. Elle ne pourra être amendée que selon un processus déterminé impliquant l'accord du Parlement, un référendum populaire ou l'un et l'autre.*

- 2. Forme et contenu de la déclaration des droits. *La tragédie que le Cambodge a vécue récemment exige que des mesures spéciales soient prises pour assurer la protection des droits de l'Homme. Par conséquent, la Constitution comportera une déclaration des droits fondamentaux, y compris le droit à la vie, la liberté personnelles, la sécurité, les libertés de mouvement, de religion, d'assemblée et d'association, y compris pour les partis politiques et les syndicats, le droit à un procès équitable et l'égalité devant la loi, la protection contre la dépossession arbitraire ou non assortie d'une juste et préalable indemnité, la non-discrimination raciale, ethnique, religieuse ou sexuelle. Elle interdira également l'application rétroactive des lois pénales. Cette déclaration sera en accord avec les dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme et les autres instruments internationaux pertinents. Les personnes lésées auront le droit de recourir aux tribunaux pour qu'ils statuent et fassent appliquer ces droits.*
- 3. Statut de l'État. *La Constitution déclarera que le Cambodge a le statut d'État souverain, indépendant et neutre ainsi que l'unité nationale du peuple cambodgien.*
- 4. Type de régime politique (démocratie libérale, pluralisme, élections régulières, scrutin secret). *La Constitution déclarera que le Cambodge appliquera la tenue d'élections périodiques et authentiques ainsi que le droit de voter et d'être élu par le suffrage universel et égal. Elle spécifiera que le vote se déroulera au scrutin secret, avec l'exigence que les procédures électorales permettent, pleinement et de manière équitable, de s'organiser et de participer au processus électoral.*
- 5. Pouvoir judiciaire indépendant. *Il sera établi un pouvoir judiciaire indépendant, habilité à faire respecter les droits garantis par la Constitution.*
- 6. Procédure d'adoption de la Constitution. *La Constitution sera adoptée à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée constituante.* – ONU – Département de l'information, *Les Nations Unies et le Cambodge (1991-1995)*, Série livres bleus des Nations Unies Vol. II, New York, 1995, p. 150

volonté des trois membres des Perm 5, les États-Unis, la France et la Grande Bretagne, qui avaient une conception bien différente de celle partagée par les deux autres membres, la Chine et la Russie. En effet, ce fut le résultat d'un jeu permanent de donnant-donnant entre les Perm 5. La Chine, principal soutien des Khmers Rouges, a obtenu qu'ils soient une partie prenante tout au long des négociations de paix mais s'est désintéressée de la question politique notamment sur la nature du régime. La Russie, quant à elle, était dans une position de faiblesse après l'éclatement de l'URSS. Les États-Unis, la France et la Grande Bretagne ont imposé dès lors très naturellement la démocratie occidentale au Cambodge afin de le placer dans leur camp. Le but ultime des Accords de Paris est de ramener la paix au Cambodge à travers l'instauration d'un régime démocratique issu des élections générales. Ces gouvernements occidentaux légitiment le plus souvent leur politique de démocratisation par un double argument : celui de sécurité pour la communauté internationale et celui de stabilité pour l'ordre sociopolitique national. Tout d'abord, selon ses protagonistes, la démocratie contribue à la paix et la stabilité internationales. En effet, selon le discours convenu, les pays démocratiques ne se font généralement pas la guerre. La démocratie a aussi pour avantage d'accroître la transparence et la prédictibilité de la prise de décision. Enfin, les États démocratiques sont plus enclins à faire partie des pays signataires des Conventions internationales sur les droits de l'Homme et ainsi développer un réseau d'accords et de conventions universels – et pas seulement occidentaux – sous-tendant les relations internationales. La démocratie permet d'assurer la stabilité des pays en garantissant le respect des droits de la personne et la participation politique des administrés, et en assurant un changement social et politique pacifique du fait de l'existence de procédures adaptées : contrôle du politique par la « société civile », élections libres, multipartites et transparentes⁵¹³.

346. Cette conception a été partagée également par les Nations Unie qui véhiculent une croyance bien ancrée dans les vertus de la démocratie, après avoir développé de nombreuses opérations ayant pour finalité d'aider les pays à assurer une transition démocratique en offrant une assistance électorale technique à des États.

347. Les conflits naissent souvent dans et entre les pays pratiquant un régime autoritaire. L'instauration de la démocratie faisait partie intégrante de la restauration de l'État au Cambodge par la mise en place de structures politiques en mesure de garantir la paix. Elle participait par conséquent à l'objectif de consolidation de la paix au Cambodge. L'établissement de la démocratie a donc été le but ultime de l'ONU, nonobstant la

⁵¹³ BUISSON Antoine, « Les arguments du refus démocratique dans les régimes autoritaires d'Asie Centrale », 2006 in <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-171.html>, consulté le 8 août 2015

réaffirmation du droit inaliénable des États à déterminer librement leur propre système politique, économique, social et culturel conformément à la volonté de leur peuple. Mais l'objectif immédiat de l'ONU était la conduite d'élections libres et équitables afin de permettre au Cambodge de mettre un terme à plus de vingt ans de guerre.

348. Les Nations Unies avaient fait du cas du Cambodge une sorte de laboratoire en ce qui concerne l'extension de leur rôle en matière d'élections, de la promotion de la démocratie et des droits de l'homme. En effet, par la mise en œuvre des Accords de Paris par l'APRONUC le rôle des Nations Unies en matière d'élections s'est développé davantage étant donné qu'une opération de maintien de la paix doit assumer l'organisation complète de l'élection. Après l'opération en Namibie, l'APRONUC représentait une mission très étendue et plus complexe encore⁵¹⁴. L'organisation d'élections libres et équitables regroupait des tâches bien diverses telles que la création d'un environnement politique neutre, l'adoption d'un cadre juridique, l'instruction civique des Cambodgiens, l'inscription des électeurs et l'enregistrement des partis politiques, etc. Cette nouvelle mission de l'ONU, dans le cadre de l'APRONUC, a posé donc plusieurs problèmes juridiques. D'une part, le fait que l'APRONUC assume la tâche d'administrer un État souverain en vue de créer un environnement politique neutre constitue un problème à propos de la qualification juridique de cette activité : tutelle ou protectorat international ? D'après Sandrine BARBIER, la tutelle étant impossible juridiquement mais aussi politiquement, il était nécessaire de recourir à un artifice juridique pour concilier souveraineté de l'État et administration du pays par l'ONU. C'est la raison pour laquelle l'Accord prévoit que le CNS⁵¹⁵ « *délègue à l'ONU tous les pouvoirs nécessaires pour assurer l'application* »⁵¹⁶ dudit Accord. Désireux « *d'assurer au peuple cambodgien l'exercice de son droit à l'autodétermination par la voie d'élections libres et équitables* »⁵¹⁷, le Conseil National Suprême (CNS), après sa mise en place en juin 1991, présidé le prince NORODOM Sihanouk, reconnaît à l'ONU un rôle de direction dans le processus de transition devant aboutir au futur régime et se prononce pour « une démocratie libérale de style

⁵¹⁴ BARBIER Sandrine, *op. cit.*, p. 70

⁵¹⁵ Accord pour un règlement politique global, article 3. Le CNS est considéré comme étant « *l'organe légitime unique et source de l'autorité du Cambodge et l'incarnation, pendant la période de transition, de la souveraineté, l'indépendance et l'unité du Cambodge* ». Il a été créé en raison de l'impossibilité de former un gouvernement quadripartite associant les quatre factions, la fiction de structures administratives des quatre factions étant entretenue alors que l'Etat du Cambodge exerçait la réalité de l'administration de l'essentiel du pays et dans une mesure beaucoup moindre, les Khmers rouges.

⁵¹⁶ Accord pour un règlement politique global, article 6.

⁵¹⁷ Préambule de l'Accord pour un règlement politique global du conflit au Cambodge. – voir l'Annexe xxx

occidental, pluraliste, multipartite »⁵¹⁸ en engageant l'ONU à conduire ces élections.

349. Le respect de la souveraineté du Cambodge pose la question de savoir si le CNS a le pouvoir de déléguer aux Nations Unies la compétence d'administrer le Cambodge. Le CNS n'est pas un gouvernement au sens juridique du terme, bien qu'il représente le Cambodge sur la scène internationale. Le CNS n'est pas un pouvoir politique organisé administrant une population et un territoire : il ne dirige pas le pays puisqu'il ne dispose, en vertu de l'Accord, que d'un pouvoir d'avis. Il ne contrôle pas les structures administratives puisque c'est l'APRONUC qui en est chargée. Ainsi, l'effectivité manque au CNS pour être considéré comme un gouvernement. Et pourtant, la communauté internationale a reconnu le CNS comme le représentant international du Cambodge. Par conséquent, il est apparu que le critère de légitimité l'ait emporté sur celui de l'effectivité, contrairement à la doctrine classique en matière de reconnaissance d'État. Le CNS et l'APRONUC sont en tout cas deux entités révélatrices de la souplesse du droit international public face aux considérations d'opportunité politique⁵¹⁹.

350. D'autre part, par le biais de la mission de l'APRONUC, les Nations Unies manifestent également leur volonté de coupler la paix, démocratie et droits de l'homme. L'avènement de la démocratie est effectivement considéré comme un gage de la paix future et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁵²⁰. À cet effet, selon B. BOUTROS-GHALI, secrétaire général des Nations Unies, « *la démocratie est la meilleure garantie de la paix. La paix, la démocratie et les droits de l'homme demeurent « indissociables »* ».⁵²¹ En effet, l'APRONUC a essayé pendant la période transitoire de favoriser le respect des droits de l'Homme⁵²², elle a proposé et obtenu du CNS de ratifier les pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques, économiques, sociaux et culturels⁵²³. Cette action a produit des effets sur le système judiciaire et administratif ainsi que sur les domaines de la défense et des affaires étrangères. Bref, cette action a visé tout le système

⁵¹⁸ Cette reconnaissance est intervenue dans des circonstances particulières après de longues tractations entre les représentants des factions cambodgiennes en conflit et ceux des membres du Conseil de Sécurité de l'ONU et d'autres pays concernés.

⁵¹⁹ BARBIER Sandrine, *op. cit.* p. 92

⁵²⁰ BARBIER Sandrine, *op. cit.* p. 75

⁵²¹ BOUTROS-GHALI Boutros, "Démocratie et droits de l'homme", in *Le Monde diplomatique*, octobre 1993, p. 32, cité par BARBIER Sandrine, *op. cit.* p. 77

⁵²² Les moyens alloués à la composante "Droits de l'Homme" de l'APRONUC étaient très modestes au regard de l'histoire du Cambodge et surtout du faible degré d'alphabétisation et de culture démocratique de la population khmère. Elle s'explique pour des raisons financières. - BARBIER Sandrine, *op. cit.* p. 687

⁵²³ Le CNS a ratifié car il y avait le désir de retrouver sa place dans le concert des nations et de devenir un pays à part entière.

politique cambodgien en vue d'obtenir un régime démocratique basé sur des valeurs qui sont évidentes « *pour un esprit occidental, qui ne le sont pas forcément pour les citoyens Khmers* ». ⁵²⁴ Sur cet aspect, il s'est avéré que l'Accord et le plan de mise en œuvre comportaient une extraordinaire incohérence. En effet, « *never before had a UN peacekeeping operation assumed so intrusive and authoritative a mandate to implement universal human rights* ». ⁵²⁵ D'autre part, la création d'une loi électorale et le pouvoir d'abroger les lois d'un pays sont autant de pouvoirs exorbitants du droit commun confiés à une opération de maintien de la paix ⁵²⁶. Ce fut sans doute possible parce que la moitié des membres du CNS et son président étaient d'accord pour agir comme si les lois existantes n'avaient aucune valeur.

351. La mission de l'APRONUC au Cambodge posait également d'autres interrogations. D'abord, promouvoir la démocratie par le biais d'élections libres et équitables n'était pas remettre en question le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ? En effet, ce principe, tel qu'il est formulé par la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, a eu pour principal objet de permettre l'accession à l'indépendance des peuples sous domination coloniale ⁵²⁷.

352. Autre question, le modèle démocratique occidental est-il adapté à toutes les civilisations et cultures ? Imposer un modèle de régime politique n'est-ce pas contraire au principe de l'autonomie constitutionnelle ? Le greffe démocratique nécessite la réalisation de certaines conditions. Ainsi, l'Accord souligne l'importance de la création d'un environnement politique neutre afin que les élections soient libres et équitables, mais également la nécessité de protéger et de promouvoir les droits de l'Homme afin de mettre en place des structures permettant l'émergence d'un État de droit.

353. La pertinence d'imposer le modèle occidental dans un pays à la culture politique très différente demeure problématique. ⁵²⁸ À cet effet, B. BOUTROS-GHALI considère qu'« *à l'instar des droits de l'Homme, la démocratie revêt une dimension universelle* ». ⁵²⁹ Néanmoins, le danger réside dans la tentation d'un placage pur et simple du

⁵²⁴ ISOART Paul, "L'O.N.U. et le Cambodge", in *Revue générale du droit international public*, volume 3, 1993, p. 669

⁵²⁵ DOYLE M. W., *UN Peacekeeping in Cambodia : UNTAC's Civil Mandate*, London, Lynne Rienner Publishers, 1995, p. 45. cité par BARBIER Sandrine, *op. cit.* p. 94

⁵²⁶ BARBIER Sandrine, *op. cit.* p. 75

⁵²⁷ Résolution 1514 (XV) adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 14 décembre 1990, Déclaration sur l'octroi de l'Indépendance aux pays et peuples coloniaux. – BARBIER Sandrine, *op. cit.* p. 79.

⁵²⁸ BARBIER Sandrine, *op. cit.* p. 71

⁵²⁹ *Ibid.* et BARBIER Sandrine, *op. cit.* p. 77

modèle occidental à des situations qui ne correspondent pas aux réalités socioculturelles du pays. En d'autres termes, il apparaît essentiel soit d'adapter le modèle aux spécificités locales, soit d'adapter les étapes pour le réaliser, ce qui nécessite dans les deux cas une « connaissance réelle du milieu » et un travail approfondi et multidisciplinaire » de la part des spécialistes de l'ONU⁵³⁰. Au Cambodge, l'importation du modèle occidental a pu susciter des doutes quant à son réalisme.⁵³¹ Un exemple de cette nécessaire adaptation pourrait être celui de l'État de droit. Le risque d'exporter des règles et principes coupés des réalités locales est d'entraîner la naissance d'États dit démocratiques par leur Constitution mais qui ne serait dans les faits qu'une apparence, qu'une « vitrine étatique ».⁵³²

354. Selon Raoul JENNAR⁵³³, l'Annexe V de l'Accord pour un règlement politique global du conflit au Cambodge constitue une utopie ou une fiction pour la société cambodgienne dans presque tous ses aspects. D'où les résultats limités de l'APRONUC dans la mise en œuvre des Accords de Paris. Les Perm 5 n'auraient pas pensé à l'avenir du Cambodge, mais à sortir l'affaire cambodgienne des dossiers de l'ONU en clôturant le dossier des Khmers Rouges à l'ONU, car la révélation progressive des atrocités qu'ils avaient commises lorsqu'ils étaient au pouvoir était devenue de plus en plus gênante pour la communauté internationale. D'autre part, le Cambodge ne figurait plus parmi les stratégies géopolitiques des grandes puissances. Selon ces observateurs, les auteurs de cette Annexe auraient totalement ignoré les réalités politiques et socio-économiques cambodgiennes, plus précisément celles du conflit et du pays, de ses habitants, de ses dirigeants et de ses coutumes, les efforts entrepris dans la reconstruction de l'État et le développement du pays, telles qu'elles se présentaient entre 1991-1993 après plus de vingt ans de guerre et de destructions.

355. D'une part, c'était une illusion totale de croire que les Khmers Rouges allaient respecter les Accords de Paris. Dès le début des négociations de 1988, les Khmers Rouges ont pris des positions intransigeantes qui faisaient partie des causes⁵³⁴ du blocage voire de l'échec

⁵³⁰ EISEMANN P.M., "La faisabilité des actions pour la restauration de l'État", in DAUDET (Dir.), *Les Nations Unies et la restauration de l'État*, Rencontres internationale de l'I.E.P. d'Aix en Provence (Colloque des 16-17 décembre 1994), Paris, Pedone, 1995, p. 115. – cité par BARBIER Sandrine, *op. cit.* p. 77.

⁵³¹ ISOART Paul, "L'ONU et le Cambodge", in *Revue générale du droit international public*, 1993-3, p. 669

⁵³² DAUDET (Dir.), *Les Nations Unies et la restauration de l'État*, Rencontres internationale de l'I.E.P. d'Aix en Provence (Colloque des 16-17 décembre 1994), Paris, Pedone, 1995, p. 20. – cité par BARBIER Sandrine, *op. cit.*, p. 78.

⁵³³ Entretien de Raoul JENNAR du 3 septembre 2015

⁵³⁴ Elles concernent cinq questions qui n'ont pas toutes la même importance : (1) sur le rôle des Nations Unies pour superviser le retrait vietnamien et contrôle qu'aucun pays ne livre des armes aux différents factions. (2) sur l'inclusion de mot "génocide" dans le communiqué final ou celui de "violation des droits de l'homme" pour qualifier le comportement des Khmers Rouges durant leur règne. (3) Sur le problème des "colons" vietnamiens et

des négociations jusqu'en 1991. Ils ont accepté de signer les Accords de Paris en raison de la pression exercée sur eux par la Chine. D'autre part, il était hasardeux de faire fonctionner une structure de réconciliation nationale telle que le CNS qui comprenait les quatre factions jusque-là hostiles et, dans le même temps, organiser une compétition électorale entre ces mêmes factions.

356. Par ailleurs, selon des observateurs de la vie politique cambodgienne, la société cambodgienne n'était pas prête pour une démocratie libérale pluraliste. C'est ainsi que pour Jacques NEPOTE, « *la société khmère n'est point tant, culturellement parlant, composé d'individus que de familles. On comprendra au passage toute l'absurdité qu'il y a à vouloir imposer des pratiques « démocratiques » reposant sur la notion d'individu dans cette société. C'est là une autre forme, ô combien plus pernicieuse, de colonisation culturelle dont on ne peut se demander si elle est plus le fruit d'un machiavélisme occidental que le fruit d'un européen progressiste et à courte-vue.* »⁵³⁵ Raoul JENNAR, quant à lui, indique que « *la démocratie résulte d'un processus long d'appropriation de leur destin par des citoyens qui en délèguent provisoirement la conduite à des dirigeants tenus de rendre régulièrement des comptes, citoyens qui, de plus en plus, demandent à débattre des choix et à être associés aux décisions. Ce processus n'a guère d'enracinement dans la société cambodgienne. Avant la colonisation, c'était une monarchie absolue que le protectorat français n'a pas remise en cause. Après l'indépendance, le régime est rapidement devenu un régime à parti unique. Le bouddhisme theravada pratiqué au Cambodge encourage l'acceptation d'une société organisée autour d'un dirigeant lui-même considéré comme le centre d'une cosmologie* ».⁵³⁶ KONG Phirun souligne pour sa part que « *dans l'histoire du Cambodge il n'y a jamais eu de représentation, ni de corps intermédiaire entre le peuple et le Roi. Même à l'heure de la démocratie médiatisée, les Cambodgiens attachent toujours aussi peu d'importance à l'existence d'un parlement.* »⁵³⁷ Mais, il affirme au contraire que

« Il existe une véritable tradition khmère de la démocratie, beaucoup plus audacieuse par certains aspects que la frilosité politique qui marque les régimes

des troupes vietnamiennes "khmérisées". (4) sur les moyens d'arriver à un cessez-le-feu. (5) Enfin, sur la question d'une "réconciliation nationale" et du pouvoir intérimaire entre le retrait vietnamien et les élections générales". – BARBIER Sandrine, *op. cit.*, pp. 29-30

⁵³⁵ NEPOTE Jacques, *Parenté et organisation sociale dans le Cambodge moderne et contemporain. Quelques aspects et quelques applications du modèle les régissant*, Genève & Paris, Olizane/Cedoreck (Bibliothèque khmère), avec le concours du CNRS, 1992, p. 116

⁵³⁶ JENNAR Raoul, *Trente ans depuis Pol Pot, le Cambodge de 1979 à 2009*, L'Harmattan, Col. Points sur l'Asie, Paris, 2010, p. 250

⁵³⁷ KONG Phirun, *La démocratie dans l'histoire du Cambodge*, Publications de l'Ecole Royale d'Administration, Librairie de L'Avucujus, Phnom Penh, 1996, p. 2

occidentaux, où la bourgeoisie a eu tôt fait de capter l'héritage révolutionnaire. Cette tradition est remarquable en ce qu'elle fait presque exclusivement place à des instruments de la démocratie directe : les audiences populaires, le Congrès national, le référendum. Peut-être faut-il parler d'un modèle cambodgien de démocratie qui, pour être différent du modèle imposé au pays, n'en est pas moins remarquable, tant il est fondé sur des institutions originales ? Entre 1953 et 1970, la vie politique cambodgienne est marquée par une relation bien particulière entre le Roi et ses sujets. Les Cambodgiens se font de leur royauté une certaine idée à mi-chemin entre la révérence absolue et l'exigence de vertus. Ainsi, pour le cas du Cambodge, il s'agirait d'une co-souveraineté associant le Roi à ses sujets, d'une démocratie affective et d'un paternalisme monarchique alors que pour qualifier les modèles ordinaires du droit constitutionnel, on parle du régime présidentiel, de monarchie constitutionnelle ou du parlementarisme ». ⁵³⁸

357. Marie-Alexandrine MARTIN explique que

« Jusqu'au coup d'État du 18 mars 1970, c'est-à-dire en période de paix, les Cambodgiens n'ont connu et valorisé qu'une sorte de régime : la royauté d'essence divine ... la monarchie, aussi autoritaire fût-elle, notamment dans la fin des années 1960, apparaît aux paysans comme plus douce, et de loin, que tous les autres régimes vécus depuis 22 ans et qu'ils rejettent. En outre, elle seule leur apparaît légitime car elle perpétue une pratique bimillénaire ... Dans cette conception de la royauté d'essence divine, le peuple s'en remet au Roi et aux génies de régler tous les problèmes du quotidien. Le Roi, ou son représentant, est le « maître de la terre et des hommes » donc responsable de tous ... Dans cette optique, on comprend pourquoi les Khmers, depuis l'indépendance en 1953 (et pas seulement la paysannerie), se sont exprimés lors d'élections en votant pour des hommes, pas pour des partis ou pour des idéologies. On rejoint là la prééminence des clans familiaux à l'époque moderne... Dans la tradition, il n'y a donc rien de démocratique dans les domaines familial et socio-politique ... ». ⁵³⁹

358. ROS Chantrabot affirme pour sa part que « depuis des siècles, le peuple khmer a les yeux bandés, la bouche bâillonnée et les oreilles bouchées. Comment en quelques mois

⁵³⁸ Ibid.

⁵³⁹ MARTIN Marie-Alexandrine, "La paysannerie khmère et le processus démocratique", in *Les Cambodgiens faces à eux-mêmes, Dossier pour un débat*, Fondation pour le progrès de l'homme, no 4, 1993, p. 135, cité par GAILLARD Maurice, *La démocratie cambodgienne*, L'Harmattan, Paris, 1994, p. 25

*et dans le contexte actuel, peut-il ... porter des jugements sur les enjeux et les intérêts du pays ? On lui demande d'aller voter ... mais c'est comme si on demandait ex-abrupto à un paysan habitué à conduire une charrette à bœufs de piloter une voiture de course sur un terrain miné »*⁵⁴⁰.

359. Quant à la réalité socio-économique et la réalité politique cambodgiennes au début des années 1990, plusieurs rapports⁵⁴¹ sur l'état des lieux du Cambodge commandés par la communauté internationale ont bien montré que toutes les conditions socio-économiques et politiques étaient loin d'être réunies pour accueillir des élections libres et équitables. Le peuple cambodgien s'est efforcé de ramener le pays à des conditions normales de vie et de fonctionnement étatique⁵⁴² à partir d'une situation de destruction⁵⁴³ et d'isolement créée par deux décennies de guerre et ce, avec la pénurie aiguë de ressources humaines. Après plus de vingt ans de guerre, le Cambodge est en effet un pays exsangue en proie à une grave crise économique et sociale : *« en 1991, l'économie cambodgienne est totalement sinistrée »*.⁵⁴⁴ *« Ainsi, le Cambodge est désormais obligé d'importer du riz pour nourrir une population sous-alimentée, l'industrie est inexistante, les infrastructures sont détruites, le déficit public s'accroît, l'inflation est forte, etc. »*⁵⁴⁵ Ces rapports soulignaient également le faible degré d'alphabétisation et de culture démocratique de la population cambodgienne, l'absence quasi-totale d'une société civile, d'une presse libre et pluraliste, de syndicats, de juridictions indépendantes, etc., permettant de favoriser le respect des droits de l'Homme, etc.

360. Raoul JENNAR indique que *« bien que tous les efforts aient contribué à mettre en place les bases d'une société pluraliste, mais celle-ci demeure encore très fragile. les traditions pèsent en effet très lourdement sur les comportements, demeurant pour l'essentiel fondés sur des relations de type patron-client dans une « société restée à bien des égards*

⁵⁴⁰ ROS Chantrabot, (2000), *op. cit.* p. 147.

⁵⁴¹ ANNABI Hédi, et ali. *Report of the United Nations fact-finding mission on present structures and practices of Administration in Cambodia, 24 April – 9 Mai 1990*, United Nations, New York, June 1990, 371 pages. Banque Mondiale, *Le Cambodge, Programme d'action pour le relèvement et la reconstruction*, Région Asie de l'Est et Pacifique, Département géographique I, Juin 1992, 297 pages

⁵⁴² Il y a une volonté de faire table rase du passé de la part des Perm 5. Ils avaient traité le Cambodge, comme s'il n'existait pas d'État. Le Rapport de Hedi ANNABI montrait qu'il existe belle et bien un État au Cambodge suivant le système socialiste. Ils auraient voulu supprimer ce système et imposer un modèle occidental.

⁵⁴³ M. AKASHI, qui a dirigé l'APRONUC, a qualifié l'état du Cambodge en 1979 de « retour à l'âge de pierre ». - JENNAR Raoul, *Trente ans depuis Pol Pot, le Cambodge de 1979 à 2009*, L'Harmattan, Paris, 2010, pp. 29-36.

⁵⁴⁴ ISOART Paul, "L'ONU et le Cambodge", RGDIP, 1993-3, p. 664.

⁵⁴⁵ *Ibid.* pp. 664-665. SCHIER P. "Cambodge de 1979-1989 : recherche la vérité et la paix", in *Politique étrangère*, 1989, Vol. 54, no 4, pp. 673-676.

profondément féodale. »⁵⁴⁶ Nicolas REGAUD souligne que

*« ... ce peuple est profondément divisé, rien du passé n'est jamais oublié car trop de sang a coulé, enfin les intellectuels cambodgiens eux-mêmes ont rarement une vision claire des enjeux du conflit, de son déroulement, de ses possibilités d'évolution. La passion est seule à régler leurs discours, et cela explique l'éclatement et l'inefficacité de la diaspora cambodgienne et laisse mal augurer de la « démocratie parlementaire » du régime à venir, car l'esprit démocratique est certainement la chose la moins partagée par les Cambodgiens en exil ou de l'intérieur. Les luttes de clan, le clientélisme, sont les seuls systèmes d'appartenance, et aucune formation n'y échappe, ni le FUNCINPEC, ni le Parti de HUN Sen, ni les Khmers Rouges ou les « républicains ».*⁵⁴⁷

361. Ces inadaptations expliquent les difficultés de l'APRONUC à mener à bien sa mission. Le refus confirmé des Khmers Rouges d'appliquer les Accords de Paris a entraîné l'échec de l'opération de désarmement par la composante militaire et par voie de conséquence, l'échec de l'instauration d'un environnement politique neutre. Face à cette situation, le parti au pouvoir éprouvait des réticences grandissantes quant à l'application de ses engagements. Malgré des actes de violences, des problèmes d'insécurité et les menaces causées par les Khmers Rouges, l'APRONUC a été en mesure de jeter les bases du multipartisme, mais s'est efforcée de mener jusqu'au bout sa mission d'organiser les élections. C'était une totale illusion de la part de l'APRONUC d'imposer et d'organiser les élections pour démocratiser le pays alors qu'elles ne concernaient pas tout le pays, vu les conditions d'insécurité. D'autant plus que les voies de communications, les infrastructures reliant la capitale, Phnom Penh, avec les provinces étaient en très mauvais états et semées de mines, etc. Cette détermination s'est inscrite dans l'objectif de la consolidation démocratique qui était essentielle pour l'instauration d'une paix durable au Cambodge. Les Accords de Paris ont donné clairement la priorité à la consolidation démocratique au détriment du développement économique. Cela s'est manifesté par la priorité donnée aux deux principales activités de l'APRONUC, à savoir l'organisation des élections et la surveillance de leur déroulement, le dépouillement et l'appréciation du caractère libre et équitable du scrutin, ainsi que la création d'un « environnement politique neutre » nécessaire à la tenue des élections dans de bonnes

⁵⁴⁶ JENNAR Raoul, "L'ONU au Cambodge. Les leçons de l'APRONUC", in *Études internationales*, Vol. XXVI, no 2, juin 1995, p. 296.

⁵⁴⁷ REGAUD Nicolas, *Le Cambodge dans la tourmente. Le troisième conflit indochinois, 1978-1991*, L'Harmattan, Paris, p. 389. (438 pages)

conditions.⁵⁴⁸

362. L'APRONUC, via sa composante « Élections », a élaboré une loi électorale sans la moindre participation des juristes cambodgiens avant de la soumettre au CNS en avril 1992. Son examen par le CNS a donné lieu à des discussions très tendues entre les factions représentées au sein de cette entité. La définition du terme « Cambodgien » ayant le droit de vote et la participation électorale des Cambodgiens de la diaspora ont été au centre des débats. Cette loi électorale a été adoptée et promulguée, en août 1992, par le plus haut responsable de l'APRONUC, M. Akashi, en vertu de ses pouvoirs discrétionnaires. En application de cette loi, l'APRONUC a, en consultation avec le CNS, déployé d'importants moyens humains et matériels dans la mise en place des dispositifs électoraux malgré la propagande hostile, les obstructions, les menaces d'attaques lancées par les Khmers Rouges durant le processus électoral, en particulier durant la période qui a précédé immédiatement les jours de scrutin⁵⁴⁹. En fin de compte, les élections se sont déroulées comme prévu en mai 1993 dans l'ensemble du pays à l'exception de zones contrôlées par les Khmers Rouges. Parmi 4,6 millions Cambodgiens, 4 267 192 électeurs ; soit 89,56 % des électeurs inscrits, se sont prononcés par le recours aux urnes. Le FUNCINPEC, parti du prince Ranariddh, a obtenu 45,47 % des suffrages exprimés alors que le Parti du peuple cambodgien (PPC) a recueilli 38,23 % des voix.

363. À la suite de la proclamation des résultats, le représentant spécial du Secrétaire Général de l'ONU a déclaré devant le CNS que les élections ont été libres et équitables dans leur ensemble. Il a aussi noté dans sa déclaration que les irrégularités constatées par le PPC ont été vérifiées et qu'en tout état de cause, ces allégations, même exactes, n'avaient pas d'influence sur les résultats. Le Conseil de Sécurité de l'ONU a fait une déclaration, le 10 juin 1993, en demandant » *à toutes les parties de se conformer à l'obligation qui leur incombe de respecter pleinement les résultats des élections et... de faire tout leur possible pour assurer l'établissement pacifique d'un gouvernement démocratique conformément aux termes de la nouvelle constitution.* »⁵⁵⁰

⁵⁴⁸ BARBIER Sandrine, *op. cit.*, pp. 70-71

⁵⁴⁹ Si ces menaces ne furent pas mises à exécution durant le déroulement du scrutin des 23-28 mai 1993, c'est parce que l'armée de l'État du Cambodge a bien assuré la sécurité dans les zones sous son contrôle et que les forces de maintien de l'ordre de l'ONU ont bien sécurisé les périmètres autour des bureaux de vote.

⁵⁵⁰ Résolution 835 CS/O.N.U. du 2 juin 1993 "souhaitant l'établissement pacifique d'un gouvernement démocratique en application des résultats électoraux", *Documents d'actualité internationale* N°14, 15 juillet 1993, p. 292

§ 2. Deuxième étape de l'imposition : l'élaboration de la Constitution de 1993 jusqu'à sa promulgation

364. Après les élections de mai 1993, l'Assemblée constituante élue a pour devoir d'élaborer et d'adopter une Constitution selon l'Annexe I, alinéa 1 de l'Accord sur un règlement politique global du conflit au Cambodge qui précise que : « *Dans les trois mois à compter de la date des élections, elle achèvera sa tâche consistant à élaborer et à adopter une nouvelle constitution cambodgienne et se transformera en Assemblée législative pour former un nouveau gouvernement cambodgien* ». L'action de l'APRONUC pour démocratiser le Cambodge n'a pas encore touché à sa fin. Le Cambodge n'a pas retrouvé sa pleine souveraineté. Ainsi, de juin à septembre 1993, les Occidentaux des Perms 5 et l'APRONUC continuaient à exercer leur influence permanente sur l'Assemblée constituante par la présence de leurs experts auprès de la commission chargée d'élaborer le projet de la Constitution et de l'Assemblée constituante. L'Assemblée constituante n'était donc pas autonome. D'après Raoul JENNAR, en plus de l'APRONUC, le corps diplomatique étranger a joué également un rôle impressionnant durant cette dernière période de transition. Un « *Core Group* » composé des ambassadeurs des cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU et les ambassadeurs de l'Australie, du Japon, de l'Allemagne, les 6 pays de l'ASEAN (telle qu'elle était composée à l'époque) a été mis sur pied et avait pour objet de surveiller les activités de l'ONU et les activités cambodgiennes. Au cours des réunions du CNS, avec tous les chefs de l'APRONUC et tous les diplomates présents, il y avait plus d'étrangers que des dirigeants cambodgiens dans cet organe qui était censé être l'incarnation de la souveraineté cambodgienne.⁵⁵¹

365. Les militants occidentaux des droits de l'homme et des journalistes occidentaux qui surveillent la situation après l'élection ont exprimé aussi de fortes opinions sur la façon dont l'Assemblée constituante devrait écrire des dispositions relatives à la démocratie et aux droits de l'homme. Des organisations américaines, comme l'International Republican Institute, interféraient dans les affaires politiques cambodgiennes avec leur propre ordre du jour. Le Cambodge était la proie des militants politiques étrangers.⁵⁵² L'ONU, les Perms 5, en particulier les Américains veillaient également à ce que une démocratie de style occidental prévue dans le point 4 de l'Annexe 5 soit inscrite dans la nouvelle constitution et que les exigences de l'Accord consistant à adopter la nouvelle Constitution par une majorité des deux

⁵⁵¹ JENNAR Raoul, "International Co-operation in Drafting of 1993 Cambodian Constitution", in *International Symposium, Tenth Anniversary of the Kingdom of Cambodia*, Phnom Penh, 10-11 January 2003, 7 pages

⁵⁵² *Ibid.*

tiers de l'Assemblée constituante (le point 6 de l'annexe 5) soient respectées.

366. Comme on l'a vu, pendant la période transitoire, sous l'influence de l'APRONUC qui cherchait à favoriser le respect des droits de l'Homme, le CNS a ratifié, au nom du Cambodge, de nombreux instruments internationaux relatifs aux droits civils et politiques, économiques, sociaux et culturels, notamment le Pacte international sur les droits civils et politiques de 1966.⁵⁵³ La longue liste des droits fondamentaux dans l'article 2 de l'annexe 5 de l'accord a été intégrée dans le troisième chapitre de la Constitution sur les droits de l'homme. Cela est probablement le résultat le plus significatif de l'ingérence étrangère.

367. La surveillance de l'Assemblée constituante et les ingérences de la Communauté internationale dans l'administration du Cambodge étaient telles qu'elles laissent peu de marge de manœuvres pour les Cambodgiens. Durant les derniers mois de la période de transition qui vont de la proclamation des résultats définitifs à l'adoption de la Constitution, les Accords de Paris n'avaient pas prévu ni une administration onusienne, ni une administration cambodgienne. Pour combler ce vide, les dirigeants cambodgiens s'imposent à eux-mêmes deux initiatives qui n'ont pas été prévues dans les Accords de Paris., à savoir, l'adoption à l'unanimité par l'Assemblée constituante de la première résolution, le 14 juin 1993, déclarant le vote du 18 mars 1970 comme nul et rétablissant le prince Norodom Sihanouk en capacité de chef de l'État et ensuite, l'investiture du Gouvernement national provisoire du Cambodge (GNPC) par l'Assemblée constituante, le 1^{er} juillet 1993. Ces initiatives ont fait l'objet de vives critiques de la part du personnel de l'APRONUC et de certains diplomates étrangers, notamment américains, qui dénoncent l'absence de « base légale » de ces initiatives.⁵⁵⁴ Cela s'explique par le fait que les membres de l'Assemblée constituante avaient le sentiment de jouir d'une liberté limitée et qu'ils étaient préoccupés par la nécessité de répondre aux besoins exprimés par les étrangers considérés comme des « bâtisseurs de paix ».

368. Le mandat de l'APRONUC et l'existence du CNS prirent fin officiellement après la promulgation de la Constitution, le 24 septembre 1993, avec la formation du Gouvernement et le départ du Représentant spécial du Secrétaire Général de l'ONU au Cambodge, Yasushi AKASHI. La surveillance de l'ONU sur le Cambodge se poursuit cependant dans deux volets : sécurité et droits de l'homme. D'une part, en raison de l'insécurité régnant dans le pays, le Conseil de Sécurité de l'ONU a autorisé le retrait différé

⁵⁵³ BARBIER Sandrine, *op. cit.* p. 175

⁵⁵⁴ JENNAR Raoul (2010), *op. cit.* p. 121

de la composante militaire de l'APRONUC et l'envoi d'une équipe de liaison pour une durée de six mois non renouvelable. Cette équipe fut chargée de travailler avec le Gouvernement et les Forces armées royales cambodgiennes sur les questions militaires relevant de l'Accord pour un règlement politique global qui furent laissées en suspens, et de coordonner toutes sortes d'activités civiles menées par les différents organismes du système des Nations Unies, pour promouvoir le développement et fournir une aide humanitaire et favoriser le respect des droits de l'Homme au Cambodge. Un représentant du secrétaire général de l'ONU, l'Indonésien Benny WIDYONO, et trois conseillers militaires ont été nommés pour accomplir ce mandat.⁵⁵⁵ D'autre part, en matière de surveillance de la situation des droits de l'Homme au Cambodge, l'Accord pour un règlement politique global prévoyait que la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies devrait « *continuer à superviser étroitement la situation des droits de l'Homme au Cambodge, y compris, si cela était nécessaire, en nommant un rapporteur spécial.* »⁵⁵⁶ Au regard de l'histoire récente du Cambodge, la Commission a considéré que des « mesures spéciales » s'imposaient et a accordé pour la première fois, l'autorisation⁵⁵⁷ au Centre des Droits de l'homme d'établir une présence opérationnelle sur le terrain en plus de la désignation d'un rapporteur spécial. Les actions et les évaluations de la situation des droits de l'Homme du Cambodge par ce centre de l'ONU des droits de l'Homme et par ses « rapporteurs spéciaux » successifs présentent très souvent des divergences significatives et parfois profondes avec celles du Gouvernement dès le commencement de la première législature de 1993.⁵⁵⁸

369. L'imposition des principes démocratiques occidentaux devaient passer également par les aides de la Communauté internationale. En effet, le relèvement et la reconstruction du Cambodge furent le second volet de l'intervention de l'APRONUC et sont prescrites par un des quatre textes signés à Paris. L'article 24 de la « Déclaration sur le relèvement et la reconstruction du Cambodge » prévoit que « *les signataires demandent instamment à la communauté internationale d'apporter le soutien économique et financier nécessaire au relèvement et la reconstruction du Cambodge dans les conditions prévues dans une déclaration séparée.* » Le but de cette déclaration est de restaurer un environnement économique favorable à l'essor du pays après la tenue d'élections libres et équitables en mai 1993. La phase de relèvement identifiée à la durée de la mission de l'APRONUC précède

⁵⁵⁵ BARBIER Sandrine, *op. cit.* p. 180

⁵⁵⁶ Article 17 de l'Accord pour un règlement politique global.

⁵⁵⁷ Une résolution adoptée le 19 février 1993, après que le CNS ait adhéré à de nombreux conventions et protocoles relatifs aux droits de l'Homme à partir de septembre 1992.

⁵⁵⁸ Cf. *supra*

donc la phase de reconstruction qui ne peut commencer qu'une fois le gouvernement issu des élections libres et équitables sera en place. On peut voir, dans ce phasage, un reliquat de la résolution de l'ONU votée chaque année, entre 1979 et 1990, imposant un embargo au Cambodge et interdisant toute aide au développement. L'article 10 de cette déclaration spécifie que « *lors de cette phase de relèvement, il sera nécessaire d'accorder une attention particulière à la sécurité alimentaire, à la santé, au logement, à la formation, à l'enseignement, au réseau de transport et à la restauration des installations publiques et de l'infrastructure de base existantes au Cambodge.* »⁵⁵⁹

370. À l'initiative du Japon, une conférence internationale sur le relèvement et la reconstruction du Cambodge s'est tenu à Tokyo en juin 1992. À l'issue de cette conférence, 880 millions de dollars furent les promesses d'aides des gouvernements représentés à cet événement. Mais dans une large mesure, ces engagements portaient sur des montants déjà alloués ou réservés à des projets relevant de la phase de la reconstruction. Jusqu'à la fin de la mission de l'APRONUC, les réalisations concrètes des projets prévus dans cette phase de relèvement furent bien timides. Le processus de relèvement n'a pas été mené à bien faute d'une réelle volonté politique des gouvernements signataires des Accords de Paris, encouragés par le fait que l'APRONUC n'avait pu mettre fin à l'instabilité consécutive à l'attitude des Khmers rouges. A cette explication s'ajoute la très faible détermination et le peu d'efficacité, au niveau du département de « relèvement » de l'APRONUC. La satisfaction des besoins les plus urgents du pays dans des secteurs clairement identifiés fut à peine entamée.⁵⁶⁰ En effet, l'échec du processus de la démilitarisation mené par l'APRONUC n'a pas permis de créer un environnement politique neutre. Peu de gouvernements étrangers étaient donc prêts à prendre le risque de financer des projets avant de disposer des indications précises à propos de la stabilité politique future du pays, notamment après les élections.

371. Quoi qu'il en soit, un Comité international pour la reconstruction du Cambodge (CIRC)⁵⁶¹ fut créé par la Conférence de Tokyo. Sous la présidence de la France et du Japon, il se réunit alternativement à Paris et à Tokyo.⁵⁶² Lors de d'une autre réunion à Tokyo en juillet 1996, le CIRC a été transformé en groupe consultatif des pays et des organismes donateurs

⁵⁵⁹ [http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/KH_911023_FrameworkComprehensive_Political_Settlement_Cambodia\(fr\).pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/KH_911023_FrameworkComprehensive_Political_Settlement_Cambodia(fr).pdf), consulté le 13 mars 2015

⁵⁶⁰ JENNAR Raoul (2010), *op. cit.* p. 105

⁵⁶¹ Plus connu sous le sigle en anglais, ICORC – "*The International Committee on the Reconstruction of Cambodia*"

⁵⁶² La première réunion du CIRC a eu lieu à Paris les 8 et 9 septembre en 1993 et la seconde, à Tokyo les 10 et 11 mars 1994. Le rythme des réunions fournit une indication quant au niveau d'intérêt que les acteurs internationaux portent sur l'avenir du Cambodge.

d'aides pour la reconstruction du Cambodge (CG). À travers ces réunions du CG, les donateurs, en particulier, des gouvernements occidentaux, ont essayé à plusieurs reprises de faire pression sur le gouvernement cambodgien en brandissant la menace de lier l'octroi d'aide aux progrès de la démocratie, du respect des droits de l'Homme et de l'environnement. L'enjeu politique et financier de ces CG est important car l'aide internationale représente une part non négligeable du budget national cambodgien, environ 40% jusqu'à en 2006. La majorité des aides octroyées par les États Unis au Cambodge depuis 1993 se focalisent sur la promotion de la démocratie, du respect des droits de l'Homme et de l'État de droit. Ces aides sont gérées par l'Agence d'aide américaine (USAID). Elles sont destinées majoritairement aux organisations non gouvernementales et aux associations cambodgiennes et américaines de défense des droits de l'Homme, de promotion de la démocratie et de l'État de droit.

372. Les exigences des pays donateurs et des organisations internationales à l'égard du donneur d'aides au Cambodge en matière des droits de l'Homme et de démocratie en échange des aides apportées ont changé de cap lors de la réunion du CG en mars 2006. Ces donateurs ont jugé que poser des exigences concernant les droits de l'Homme et la démocratie au Cambodge étaient désormais inopérantes. Par contre, ils ont réclamé des mesures concrètes de lutte contre la corruption et la fin des concessions foncières. Les ONG internationales de défense des droits de l'Homme se sont insurgées, et ont demandé que soit renforcée la lutte contre la corruption, contre la destruction des ressources naturelles, contre les abus concernant les droits de l'Homme. Elles ont demandé que l'argent des pays donateurs leur soit versé, au lieu de le verser au gouvernement.⁵⁶³

373. L'imposition de la démocratie libérale pluraliste au Cambodge par la communauté internationale à travers la mission de l'APRONUC, notamment l'organisation des élections et puis l'adoption d'une Constitution reflète le caractère formaliste de la démocratie. La démocratie ne se décrète pas. « *Elle doit être préparée, ses racines doivent se développer progressivement. Les élections ne sont qu'une étape dans le lent processus de la naissance et de la croissance d'une culture et d'institutions politiques destinées à soutenir un régime démocratique* »⁵⁶⁴. Faute de quoi la démocratie ne serait que précaire. Les Cambodgiens, quant à eux, adoptent une vision plus pragmatique vis-à-vis de la démocratie.

Section 2. L'appropriation des principes démocratiques occidentaux

⁵⁶³ Bulletin EDA n° 437, du 16/3/2006

⁵⁶⁴ BEIGBEDER (Y), *Le Contrôle International des Élections*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 1994, p. 26

374. Les réalités politiques et socio-économiques et culturelles du Cambodge telles que nous allons les présenter⁵⁶⁵ laissent penser que l'imposition d'un régime de démocratie de « type occidental » par les puissances étrangères n'était pas possible. Il s'est avéré cependant que malgré tout, cette démocratie a pris racine progressivement dans la société cambodgienne en raison de l'adhésion de la quasi-totalité des dirigeants politiques (a) et de la population cambodgienne (b) par son pragmatisme politique.

§ 1. Le pragmatisme politique des dirigeants cambodgiens

375. Le pragmatisme politique des dirigeants cambodgiens à l'égard de la démocratie de style occidental varie suivant l'évolution de la situation politique du pays qui se distingue en trois périodes : avant la promulgation de la Constitution en 1993 caractérisée par l'enracinement juridique de la démocratie libérale pluraliste, la première législature de l'Assemblée nationale de 1993-1998 marquée par la lenteur de la mise en place des institutions démocratiques et après 1998, période caractérisée par la consolidation du processus démocratique.

376. Tout au long des négociations de paix et pendant la mise en œuvre des Accords de Paris, les hommes politiques cambodgiens, en premier lieu, le prince Sihanouk, des dirigeants du PPC, du FUNCINPEC, du PLDB, qui incarnaient un rôle crucial dans la résolution du conflit cambodgien, ont adopté une position pragmatique vis-à-vis de la démocratie de type « occidental » en raison de leurs centres d'intérêts respectifs.

377. Durant la période contemporaine de l'histoire du Cambodge, d'après NORODOM Ranariddh, le prince Sihanouk, en dépit de son attachement à la tradition nationale et de sa fidélité à son passé ancestral, avait opté pour un libéralisme occidental dès 1946, en transférant à une assemblée très démocratiquement et régulièrement élue le soin de rédiger le premier « octroi » constitutionnel de l'histoire du Cambodge. Ce trait apparaît dans ses trois notes de réflexion constitutionnelle en date du 26 mai 1989. Selon ces notes, le prince Sihanouk a opté pour un régime à la française de type Vème République, la place centrale de la défense des libertés individuelles dans la construction constitutionnelle, la garantie des libertés dans la conception du rapport entre les pouvoirs – de leur séparation – afin d'éviter un déséquilibre dangereux au profit de l'exécutif gouvernemental ou de l'Assemblée, une magistrature d'influence réelle du chef de l'État, le bicamérisme, un parlementarisme rationalisé, un système de contrôle de constitutionnalité et un pouvoir

⁵⁶⁵ Voir *Infra* xxx

judiciaire indépendant.⁵⁶⁶ Ce ralliement à l'influence occidentale, notamment en ce qui concerne la démocratie libérale pluraliste, a été perçu comme une volonté née de calculs stratégiques, visant à faire plaisir aux Occidentaux, qui constituaient principalement les fournisseurs de soutiens d'aides matérielles et financières à son combat politique. Par la suite, en juin 1991, le prince NORODOM Sihanouk, en tant que président du Conseil National Suprême (CNS) s'est prononcée pour « une démocratie libérale de style occidental, pluraliste, multipartite » tout en ayant à l'esprit qu'il transformerait cette démocratie occidentale à la sauce cambodgienne quand des conditions favorables se présenteraient.

378. L'adhésion du prince Sihanouk à l'influence occidentale a été également perçue à travers sa lettre du 26 mai 1993, dans laquelle il a déclaré que

« Compte tenu des vœux exprimés (...) par l'immense majorité de mes Compatriotes, je continuerai à servir activement le Cambodge (...). Et comme il y a une quasi-unanimité sur mon nom pour que je sois le chef de l'État du « nouveau » Cambodge, issu des élections générales de mai 1993, j'accepte d'avance toute décision qui sera prise par l'Assemblée nationale issue des élections précitées concernant le mode de scrutin de l'élection présidentielle et le pouvoir à donner ou à ne pas donner au chef de l'État. J'accepte l'élection présidentielle au suffrage universel ou par l'Assemblée nationale. J'accepte un régime présidentiel à l'américaine ou à la française (Vème République), mais j'accepte aussi toute autre « formule » désirée et choisie par l'Assemblée constituante et nationale issue des élections de mai 1993, à savoir soit une monarchie constitutionnelle où le Roi « règne mais ne gouverne pas », soit une République genre III^{ème} ou IV^{ème} République française dont le Président n'exerce aucun pouvoir et se spécialise dans l'inauguration des expositions de fleurs. »⁵⁶⁷

379. Ce ralliement transparait clairement dans la note du 18 juin 1993 dans laquelle il exprimait ses vues sur la future constitution : « ... Le Cambodge est une démocratie libérale de style « occidentale », avec un régime parlementaire (et non pas « présidentiel »), un système pluraliste, une presse totalement libre (sans aucune censure), un système économique de « marché » et « libre entreprise » (à l'occidentale), un respect total des droits de l'Homme tels qu'ils sont définis dans la Charte de l'ONU, la Déclaration universelle des droits de l'Homme et les diverses Conventions sur les droits de l'homme, de la femme et de l'enfant

⁵⁶⁶ NORODOM Ranariddh (1998), *op. cit.* 192, pp. 160-161

⁵⁶⁷ *Ibid.*

... ». La démocratie libérale constitue un moyen pour le prince Sihanouk de plaider que tous les Cambodgiens sont dans le même bateau et participe au travail de reconstruction et de développement du pays et que grâce à son charisme et sa popularité, il assure l'arbitrage en cas de divergences.

380. Cette position a été réitérée une nouvelle fois dans une interview en juillet 1993 dans laquelle le prince Sihanouk a déclaré que

*« Les droits de l'homme sont internationaux et même universels. La devise française Liberté, Égalité, Fraternité n'appartient pas qu'à la France, mais doit être étendue à l'humanité entière. Lors de mon voyage à Djakarta, à la conférence des pays non-alignés, je vais rencontrer des chefs d'État qui pensent qu'il faut une autre voie pour les pays sous-développés, un passage obligé par le parti unique et la dictature. Autrefois, avec Nasser, Sukarno, etc. nous avons pensé ainsi, mais avec l'âge, je pense comme Churchill que la démocratie est le pire des systèmes à l'exception de tous les autres. Je pense qu'il est possible d'éduquer le peuple et de lui faire comprendre les valeurs universelles. »*⁵⁶⁸

381. Enfin, après le rétablissement de la monarchie en septembre 1993, le Roi Sihanouk a fait savoir que

*« Notre monarchie doit achever sa propre révolution, son évolution. Devenir comme la monarchie thaïlandaise, britannique ou comme celle des pays nord-européens. Je souhaite exercer une influence morale, c'est tout. On m'a nommé « Père de l'Indépendance », « Père de la construction nationale, du Cambodge moderne », je souhaite que l'on puisse m'appeler avant ma mort « Père d'une démocratie très libérale » ... Je ne descendrai plus jamais dans l'arène ... je pense qu'un roi doit être dépolitisé, pour être une garantie pour le peuple ».*⁵⁶⁹

382. L'adhésion aux principes de la démocratie de type occidentale a été constatée également chez les dirigeants du PPC. Dès le début des négociations en vue de règlement du conflit cambodgien, le Premier ministre HUN Sen est un protagoniste qui plaide pour les élections libres dans toutes ses propositions, tout d'abord en mars 1985, puis en octobre 1987 en vue de règlement du conflit cambodgien. Il a proposé l'établissement de garanties internationales et la supervision des accords de Paix et des élections libres supervisées en vue

⁵⁶⁸ Interview du prince Sihanouk à la *Voix du Cambodge*, n° 2, juillet 1993. - GAILLARD Maurice (1994), *op. cit.*, p. 7.

⁵⁶⁹ *Le Mékong*, n° 6, p. 2, octobre 1993 cité par GAILLARD Maurice, (1994), *op. cit.*, p. 142

de former un gouvernement de coalition pratiquant une politique de neutralité et de non-alignement.⁵⁷⁰ Pendant ce temps, le Premier ministre HUN Sen avait réussi à convaincre les partenaires et principaux soutiens du Cambodge – l'URSS, le Vietnam, du bien fondé de ses propositions. La réforme de la Constitution en avril 1989, en transformant la République Populaire du Kampuchéa en État du Cambodge, constitue une ouverture vers un libéralisme plus important. En octobre 1991, lors de son congrès extraordinaire, le Parti Révolutionnaire du Peuple du Kampuchéa qui dirigeait le pays a changé de nom et de projet politique. Il est devenu le Parti du Peuple Cambodgien (PPC). Il renonce dans la foulée à son orientation idéologique marxiste⁵⁷¹ et adhère à la démocratie libérale et pluraliste, à l'économie de marché et aux droits de l'Homme.⁵⁷² Le PPC adhère à la démocratie occidentale, en tant que signataire des Accords de Paris et respecte les règles du jeu prévues par ces Accords dans le but de gagner la légitimité et la reconnaissance internationales.

383. Le prince NORODOM Ranariddh,⁵⁷³ Président du FUNCINPEC, et ses membres étaient acquis à la cause de la démocratie. Ils étaient composés des cadres et des militants dont la quasi-totalité est issue de la diaspora cambodgienne. Membres de la famille royale et de la cour, fidèles du prince Sihanouk, cadres de l'armée nationale sihanoukiste et rapatriés des camps de réfugiés contrôlés par les royalistes. La plupart de ceux qui participent aux décisions ou qui exercent une influence ont quitté le Cambodge au début des années soixante-dix et sont rentrés au pays une vingtaine d'années plus tard. Plusieurs ont fréquenté les universités occidentales.

384. Les membres et les dirigeants du Parti Libéral Démocratique Bouddhiste (PLDB)⁵⁷⁴ de l'ancien Premier ministre SONN San sont composés des anciens démocrates et des républicains pro-américains. Pendant la campagne électorale, ils avaient prôné l'idée d'une Constitution cambodgienne à l'américaine.

385. Les trois partis dont les membres composent la commission chargée d'élaborer

⁵⁷⁰ JENNAR Raoul, *Trente ans depuis Pol Pot, le Cambodge de 1979 à 2009*, L'Harmattan, Paris, 2010, p. 81.

⁵⁷¹ KANE Solomon, *Dictionnaire des Khmers Rouges, nouvelle édition révisée*, IRASEC, Bangkok, 2011, p. 363

⁵⁷² JENNAR Raoul, *Les clés du Cambodge*, Maisonneuve & Larose, Paris, 1995, p. 109

⁵⁷³ Titulaire des diplômes supérieurs en France, notamment de doctorat en droit public de la Faculté de droit et des sciences politiques d'Aix-en-Provence, en 1975, il a été professeur de droit dans cette université de 1979 à 2007. - <http://www.norodomranariddh.org/index.html>, consulté le 17 mars 2015

⁵⁷⁴ A l'approche des élections de mai 1993, le PDLB est dérivé du Front National de Libération du Peuple Khmer (FNLPK), qui fut créé en octobre 1979 par SON Sann, ancien Premier ministre, pour défier militairement la République Populaire du Kampuchéa, soutenue par le Viêt Nam. Groupe de résistance non communiste, le FNLPK est composé d'intellectuels républicains proaméricains ayant soutenu le coup d'État de mars 1970 orchestré par LON Nol. – KANE Solomon (2011), *op. cit.*, pp. 153-154

la Constitution, ont affirmé à plusieurs reprises leur attachement à un régime libéral et pluraliste. D'après Maurice GAILLARD, ils ont dû, cependant, concilier trois exigences contradictoires. La première exigence, il s'agit de la conception « onusienne » des droits de l'Homme qui constitue une exigence rendue irrésistible par les conditions de la reconstruction de l'État cambodgien et la présence de l'APRONUC. Cette conception lie le nouveau régime à l'idéal-type des démocraties occidentales. En s'appuyant sur des droits de l'Homme présentés comme universels, elle vise, par conséquent, à l'alignement de la spécificité khmère sur un mondialisme juridico-libéral sans rival. La deuxième exigence porte sur le maintien de dispositions juridiques d'inspiration socialiste propres à doter l'État de moyens de développement social. Cette nécessité du développement fondait aussi une partie des institutions sihanoukistes d'avant 1970 et se trouvait donc enracinée dans une certaine tradition. Elle aboutira à doter la collectivité de puissants instruments d'intervention économique. La troisième exigence concerne le besoin d'une définition valorisante de l'appartenance à la communauté nationale cambodgienne. Cette auto-identification par le droit ne pouvait que se traduire par des dispositions conformes aux structures d'une société traditionnelle et restrictive du libéralisme. La contradiction entre ces trois exigences n'a pas été dépassée. Le résultat est une juxtaposition de droits et devoirs très différents et dont l'équilibre plutôt que l'amalgame est problématique.⁵⁷⁵

386. Ces principes fondamentaux élaborés par les grandes puissances ont été inscrits finalement dans la Constitution adoptée, le 21 septembre 1993, par l'Assemblée constituante. Sur l'essentiel, les grandes puissances avaient laissé peu de choix au Constituant cambodgien : le Cambodge devait s'aligner sur le modèle idéologique dominant, c'est la démocratie libérale pluraliste, de type « occidental ».⁵⁷⁶ Cet alignement marque une rupture vis-à-vis des régimes précédents. Pour Maurice GAILLARD, le résultat d'ensemble de l'adoption de la Constitution doit être mis au crédit du Constituant cambodgien qui a cherché à fixer des règles originales, en particulier celles d'un compromis entre la tradition monarchique multiséculaire et le « démocratisme » apporté par la mission de l'APRONUC, dans un pays sortant de plus de deux décennies de remise en cause de son identité, même s'il a accepté de se référer à des catégories juridiques très occidentales d'où la « démocratie

⁵⁷⁵ GAILLARD Maurice (1994), *op. cit.* p. 53

⁵⁷⁶ KONG Phirun a souligné que ce serait une grave erreur d'affirmer que la démocratie est une idée exclusivement occidentale. En fait, de la démocratie, l'Occident n'a rien inventé, tant il est vrai que les problèmes posés par le pouvoir sont les mêmes partout. – KONG Phirun, *La démocratie dans l'histoire du Cambodge*, Publications de l'Ecole Royale d'Administration, Librairie de L'Avucujus, Phnom Penh, 1996, 37 p.

libérale pluraliste » comme un leitmotiv dans le texte constitutionnel⁵⁷⁷.

387. Ce leitmotiv est perçu dès le préambule de la Constitution dont l'alinéa 3 affirme le « système de démocratie libérale pluraliste » devant permettre le respect des droits de l'homme, le respect de la loi, le développement et la prospérité d'un pays redevenu « Ile de Paix ». Il se trouve aussi dans de nombreux articles de la Constitution. C'est ainsi que l'article 1 al. 1^{er} de la Constitution prévoit que « *Le Cambodge est un royaume où le Roi exerce ses fonctions d'après la Constitution et le régime de la démocratie libérale pluraliste* ». L'article 50 de la Constitution précise que « *tout citoyen khmer des deux sexes doit respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie libérale pluraliste* ». L'article 51 nouveau du chapitre IV de la Constitution consacré au régime politique du Cambodge stipule que « *le Royaume du Cambodge pratique une politique de démocratie libérale pluraliste. Tout citoyen khmer est maître de la destinée de son pays. 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. Les pouvoirs sont séparés entre le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.* ». Enfin, l'Article 153 nouveau (ancien article 134), quant à lui, prévoit que la révision ou l'amendement de la Constitution ne peut être effectué s'il porte atteinte au système de démocratie libérale pluraliste et au régime de monarchie constitutionnelle. Cette affirmation de principe en faveur de la démocratie libérale est énoncée en termes généraux qui font douter, a priori, de son adaptation à la réalité locale.⁵⁷⁸

388. Pendant la première législature de l'Assemblée nationale (1993-1998), la mise en place des institutions démocratiques telles qu'elles sont prévues par la Constitution s'est avérée bien lente. Cette lenteur s'explique par l'adoption et la promulgation assez tardive des lois relatives aux élections. Ce retard de la mise en place des institutions qui exercent un rôle primordial dans le processus démocratique comme la Commission nationale électorale (CNE) et le Conseil constitutionnel met en lumière l'écart entre les dispositifs constitutionnels et leurs mises en œuvre par les dirigeants politiques cambodgiens, autrement dit, entre la Constitution, le décor, et les éléments du décor. Cela résulte des caractéristiques bien particulières du Cambodge après la fin du mandat de l'APRONUC. Elles sont marquées par les exigences du pays en matière de sécurité, de réconciliation nationale et de l'installation durable de la stabilité politique. Les dirigeants cambodgiens aussi bien de l'Exécutif que du

⁵⁷⁷ Ce choix a été motivé également par l'influence négative de l'autre modèle rival, celui de la démocratie socialiste, qu'il s'agisse de sa version soviétique, adoptée par le Viêtnam ou de sa version chinoise, soutenue par les Khmers rouges, la démocratie populaire. - Maurice GAILLARD (dir) (2005), *op. cit.* pp. 9-13

⁵⁷⁸ Maurice GAILLARD (dir) (2005), *op. cit.* p. 13

Législatif avaient concentré leurs efforts à ces priorités durant les quatre premières années au détriment des autres domaines, notamment la démocratie.

389. Après le départ de l'APRONUC, le Gouvernement de coalition en place, FUNCINPEC-PPC, se trouvait dans une situation où la guerre civile, notamment avec les Khmers Rouge, continuait. Le climat général d'insécurité régnait et s'aggravait à cause de la propagation grandissante du banditisme. D'un autre côté, ce Gouvernement de coalition s'était formé suite à des arrangements politiques sous le signe de la réconciliation nationale afin de sortir de la crise postélectorale de 1993.⁵⁷⁹ Ceux qui furent si longtemps des ennemis, puis des adversaires résolus lors des élections ont été amenés à devenir des partenaires gouvernementaux. La lutte de pouvoir de domination entre ces partenaires a émergé assez vite en raison de leurs stratégies respectives.

390. Le PPC qui n'avait pas pu atteindre son objectif d'acquérir une légitimité et une reconnaissance internationales lors des élections de mai 1993 a mis en place une stratégie qui consiste à s'offrir le pouvoir d'une façon légale et légitime lors des élections de 1998 et afin qu'il soit reconnu et accepté par la communauté internationale comme une entité démocratique viable et démocratique. Tirant des leçons de l'échec des élections de 1993, il s'efforçait de tout faire pour remplir toutes les exigences de la nouvelle donne mondiale, qui sont la démocratie et les droits de l'Homme aussi bien dans la réalité que les apparences⁵⁸⁰ par son professionnalisme politique et pour que les élections de 1998 soient validées. En même temps, il ne manquait pas d'exploiter au maximum les faiblesses de son partenaire de la coalition gouvernementale, le FUNCINPEC, et de ses autres adversaires.⁵⁸¹

391. Selon Raoul JENNAR, les faiblesses du FUNCINPEC reposent sur le changement spectaculaire de ce parti en quelques années. En effet, après sa victoire lors des élections de 1993, le FUNCINPEC était crédité de fortes aspirations démocratiques ; il s'était engagé à éradiquer la corruption, à instaurer la démocratie de par sa volonté d'apporter, avec ses cadres formés dans les universités occidentales, les compétences nécessaires au développement du pays. Mais après que ses dirigeants aient pris leurs fonctions gouvernementales ou parlementaires, en trois ans, de 1993 à 1996, le FUNCINPEC est devenu un parti qui s'est empressé de renouer avec les mauvaises habitudes de la société

⁵⁷⁹ Voir *supra* xxx

⁵⁸⁰ ROS Chatrabot (2000), *op. cit.* p. 125

⁵⁸¹ JENNAR Raoul (2010), *op. cit.* p. 125

khmère⁵⁸², de développer un clientélisme qui favorise une large pratique de corruption à tous les niveaux de l'État. Cela s'est illustré par l'attitude et le travail du prince NORODOM Ranariddh, président du FUNCINPEC, qui a privilégié la création autour de sa personne d'un système courtisan et a apporté un soutien décisif à la mise à l'écart de tout qui pourrait contrarier son projet. Il a couvert toutes les dérives autoritaires de son gouvernement.⁵⁸³ Ce parti est ainsi devenu un parti politique profondément divisé entre des individus se jalouant et se combattant, rarement enclins à se consacrer à la gestion des affaires de l'État, presque toujours prompts à s'impliquer dans des opérations financières douteuses, privilégiant le retour aux pratiques autoritaires les plus traditionnelles. Les membres du FUNCINPEC, peu avertis des affaires de l'État, souvent ignorants des réalités locales, faiblement préoccupés par les problèmes de la vie quotidienne de la population, ont fait preuve de peu de professionnalisme dans l'exercice des hautes responsabilités gouvernementales et étatiques. Le prince Ranariddh, 1^{er} Premier ministre, n'a pas favorisé le processus de démocratisation. Il a négligé la mise en application de la Constitution et a défendu toutes les dérives autoritaires. Il a déclaré que « *Le modèle occidental de la démocratie et de liberté de presse n'est pas applicable au Cambodge.* »⁵⁸⁴ Cette déclaration constitue une contestation de la conception de la démocratie qui n'est pas explicitement adaptée à la situation du Cambodge. Elle est également un signal fort envoyé à la communauté internationale, selon lequel même ceux qui avaient adhéré fortement à la démocratie occidentale, en l'occurrence le prince Ranariddh, un enfant de l'Occident et professeur de droit à Aix en Provence, l'ont contestée. Cela montre la pesanteur d'une culture qui rend difficile d'enraciner la démocratie au Cambodge.

392. De ce fait, le lâchage du Roi Sihanouk par son fils, le prince Ranariddh, les rivalités internes, l'abandon des cadres locaux et provinciaux, les dérives autoritaires, d'une part et, d'autre part, l'emprise croissante d'un PPC remarquablement habile à profiter des divisions chez les autres ont abouti à l'effondrement du FUNCINPEC. Le FUNCINPEC fut alors incapable de vérifier l'état de ses effectifs aussi bien dans le Gouvernement et à l'Assemblée nationale. En avril 1997, le PPC est arrivé à attirer le soutien de parlementaires dissidents du FUNCPEC et a disposé de la majorité. Mais en même temps, faute de quorum, la session parlementaire était reportée sine die. Après le gouvernement, le parlement était paralysé.

393. Comme on l'a vu, occupés par les luttes de pouvoirs, les deux partis de la

⁵⁸² Le PPC faisait de même.

⁵⁸³ JENNAR Raoul (2010), *op. cit.* p. 125

⁵⁸⁴ Bulletin EDA no 206, du 1/10/1995 et JENNAR Raoul (2010), *op. cit.* p. 125

coalition gouvernementale avaient mis peu d'empressement à élaborer et à faire adopter, au cours des quatre premières années, les multiples lois nécessitées par la mise en application de la Constitution. Ils avaient laissé un vide juridique qui a compliqué à l'extrême la recherche d'une solution politique lors du blocage total qui a paralysé l'État. En l'absence des législations appropriées, il n'était pas possible de dissoudre l'Assemblée nationale et d'organiser des élections anticipées, ce qui aurait été, dans toute démocratie parlementaire organisée, la seule sortie possible en présence d'une telle impasse.⁵⁸⁵ Lorsque le droit est muet, les armes parlent. L'absence d'une option politique pousse à la solution violente. C'est une vieille leçon de l'histoire des hommes à laquelle le Cambodge ne fait pas exception. La stratégie de la tension entre des parties qui ont perdu toute confiance entre elles n'hésite à mobiliser des troupes débouchant presque toujours sur une confrontation armée.⁵⁸⁶ Ce fut le cas en juillet 1997, lors de la confrontation entre les forces respectives des deux Premiers ministres, HUN Sen et le prince Ranariddh. Cette confrontation s'est soldée par l'éviction du prince Ranariddh de ses fonctions de 1^{er} Premier ministre. En effet, eu égard à l'ampleur de l'effondrement du FUNCINPEC, le prince Ranariddh s'est alors lancé dans des pratiques aventureuses et la course pour obtenir le ralliement des Khmers Rouges, pour lesquelles il ne disposait pas des atouts nécessaires. Il avait cru pouvoir utiliser les Khmers Rouges pour reprendre le pouvoir. Cette aventure s'est heurtée à l'opposition frontale de son partenaire gouvernemental. Cette crise de juillet 1997 a eu également d'autres conséquences sur les relations extérieures du Cambodge. Sur proposition des États-Unis, le siège du Cambodge aux Nations Unies a été déclaré vacant ; l'adhésion du Cambodge à l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) prévue fin 1997, qui devait avoir lieu en même temps que celle du Laos et du Myanmar a été reportée et l'aide internationale promise au Cambodge par les bailleurs de fonds a été suspendue.

394. D'intenses tractations entre les dirigeants du PPC et ceux du FUNCINPEC qui étaient restés présents dans le pays⁵⁸⁷ afin de sortir de la situation de crise, ont abouti à une solution selon laquelle le prince Ranariddh, 1^{er} Premier ministre, a été remplacé par UNG Huot, ministre des Affaires étrangères, député du FUNCINPEC, lors d'un vote à l'Assemblée nationale en août 1997. Le nouveau gouvernement UNG Huot-HUN Sen a consenti de grands efforts pour apaiser les tensions créées par la crise de juillet 1997 et entrepris, entre août 1997 et juillet 1998, une politique de renforcement de l'État de droit et de la démocratie par la mise

⁵⁸⁵ JENNAR Raoul (2010), *op. cit.* p. 135

⁵⁸⁶ *Ibid.*

⁵⁸⁷ Peu avant et au lendemain des événements des 5 et 6 juillet, plusieurs personnalités du FUNCINPEC, ministres, députés, ... ont quitté le pays ou prolongé volontairement leur séjour à l'étranger.

en œuvre de mesures destinées à améliorer la sécurité dans le pays, la mise en place d'un projet de commission nationale des droits de l'Homme et la préparation des élections de 1998, conformément à la Constitution qui prévoit la tenue des élections régulières tous les cinq ans.

395. À moins d'un an de l'échéance électorale prévue par la Constitution, le Gouvernement royal était déterminé à organiser les élections législatives libres et équitables bien qu'il s'agisse d'un grand défi à relever. À la différence des élections de 1993, qui avaient été organisées par l'APRONUC avec de grands moyens humains et financiers, la responsabilité de l'organisation des élections de 1998 incombait au Gouvernement royal pour la première fois depuis plus de deux dernières décennies et nécessitait qu'il mette en place un système durable. La tenue de ces élections libres et équitables en 1998 revêtait une importance particulière pour les dirigeants cambodgiens. D'après KAO Kim Huon, il s'agissait en premier lieu de résoudre la crise de juillet 1997 en se retournant vers la population afin de chercher de la légitimité à travers leur vote. Rétrospectivement, la crise de juillet 1997 avait été essentiellement une lutte de pouvoir et l'échec de la formule de partage du pouvoir. Ainsi, l'organisation de l'élection constituait une manière stratégique et démocratique pour le Cambodge de consolider la paix, renforcer la stabilité politique et la réconciliation nationale et restaurer la normalité dans le pays. En deuxième lieu, il s'agissait de démontrer la détermination de tous à rester sur le chemin de la démocratie tout en respectant la Constitution de 1993 qui exige la tenue régulière du scrutin tous les cinq ans, même si concilier les cultures et les valeurs démocratiques exige du temps, de la patience et de l'engagement de la part des dirigeants et des Cambodgiens.⁵⁸⁸ En troisième lieu, les élections libres et équitables devaient permettre de normaliser les relations du Cambodge avec la région et le monde, de reprendre son siège à l'ONU, d'adhérer à l'ASEAN et de normaliser les relations avec les institutions financières internationales. Elles permettaient par conséquent de contribuer à la reprise rapide de l'économie du pays car elles constituaient une condition pour la reprise de l'octroi des aides par les bailleurs de fonds eu égard à la légitimité du Gouvernement qui en soit issu. Elles devaient être un signe de stabilité pour les investisseurs et pour les touristes.

396. Compte tenu de cette importance, le Gouvernement royal manifestait progressivement sa maturité politique en s'impliquant dans la prise en charge de l'organisation et de la conduite du processus électoral. Il s'attaquait à la première tâche urgente qui fut la mise en place d'un cadre légal et institutionnel indispensable à l'organisation des scrutins. Trois lois à savoir la loi électorale, la loi sur les partis politiques et la loi portant création du

⁵⁸⁸ KAO Kim Huon et HOFMANN Norbert von, *National Elections Cambodia's Experiences & Expectation*, Cambodian Institute for Cooperation and Peace (CICP), Phnom Penh, 1998, pp. IV-V

Conseil constitutionnel, ont été adoptées par l'Assemblée nationale entre novembre 1997 et avril 1998. Initiées par le Gouvernement royal, ces trois projets de loi ont été sensiblement modifiés et amendés au terme des débats parlementaires afin de mieux répondre aux critères internationaux.⁵⁸⁹ Cet arsenal juridique visait à favoriser le développement des libertés, à améliorer le processus électoral en place et à garantir la régularité du fonctionnement des institutions publiques.

397. Après la promulgation de la loi électorale, le Gouvernement royal mit sur pied la Commission nationale électorale (CNE). Cette dernière a déployé des efforts considérables pour s'acquitter au mieux de multiples tâches prévues par la loi électorale, notamment l'élaboration et la mise en œuvre des réglementations, des procédures et de dispositions pratiques pour l'enregistrement des électeurs, des partis politiques, pour la mise en place des commissions provinciales et communales électorales, pour les listes des candidats, pour les listes électorales, pour les bulletins de vote, pour les urnes électorales, pour les bureaux de votes et pour la procédure de dépouillements. Des milliers de personnes ont été formées et employées par la CNE pour chacune des étapes de ce processus.

398. Ce travail, qualifié de remarquable par des observateurs nationaux et internationaux, accompli par la CNE a abouti à ce que les élections législatives de 1998 ont été jugées « libres et équitables ».⁵⁹⁰ Cet objectif a pu être atteint grâce à l'assistance technique et financière de l'Union Européenne, de l'Australie, de la France, du Canada, du Japon ainsi que du PNUD, qui venait s'ajouter aux efforts financiers du Gouvernement royal. Depuis 1998, l'augmentation progressive de la part de la contribution financière de l'Exécutif au processus électoral a atteint la prise en charge totale en 2008 où l'assistance financière technique et financière internationale est devenue optionnelle⁵⁹¹. En effet, après être parvenu à organiser des élections répondant aux standards internationalement reconnus en 1998, les dirigeants cambodgiens ont tiré des leçons et acquis de l'expériences pour organiser des élections libres et équitables au meilleur coût.⁵⁹² De plus, dans le processus électoral, ils ont

⁵⁸⁹ JENNAR Raoul (2010), *op. cit.* p. 151.

⁵⁹⁰ JENNAR Raoul (2010), *op. cit.* p. 1952

⁵⁹¹ Les dépenses budgétaires pour l'organisation des élections législatives de 1998 étaient de 24.8 millions de dollars parmi lesquels la contribution du Gouvernement Royal était à la hauteur de 6,1 millions de dollars. Cette part s'était élevée à 6.7 millions de dollars lors des élections locales de 2002 dont le coût total de l'organisation était de 17 millions de dollars. – OUYAHIA-McADAMS Dominique Aït, "Elections and the Role of International Assistance in Cambodia", in KAO Kim Hourn, *Elections in Cambodia: Lessons learned and Future direction*, Cambodian Institute for Cooperation and Peace (CICP), Phnom Penh, 2002, p. 120. Dominique Aït OUYAHIA-McADAMS était représentante résidente du PNUD au Cambodge de 1999 à 2003.

⁵⁹² Les élections générales de 1993 organisées par l'APRONUC dans le cadre des opérations de maintien de la Paix de l'ONU ont coûté 45 dollars US par électeur. Ce coût était est passé à 5 dollars US par électeur lors des

favorisé et encouragé les observations et la surveillance du processus électoral par la société civile, les ONG nationales et internationales.

399. Les principes démocratiques ont été inscrits dans les programmes et stratégies politiques des gouvernements successifs à savoir, la stratégie triangulaire (1998-2003)⁵⁹³, la stratégie rectangulaire phase I (2004-2008), phase II (2008-2013) et phase III (2013-2018)⁵⁹⁴. En application de ces programmes politiques, ils organisent des élections régulières au niveau national et local⁵⁹⁵ et tirent des leçons pour consolider le processus démocratique. Des amendements à la loi électorale et à d'autres dispositions légales ont été effectués afin de faire en sorte que le scrutin se déroule selon des standards mondialement et objectivement reconnus.

400. La détermination des dirigeants cambodgiens en matière de démocratie a été considérée comme bien ambitieuse par certains observateurs occidentaux. En effet, à peine dix ans après les élections générales de 1993 organisées sous la supervision de l'ONU, le Cambodge a organisé les premières élections communales en 2002. Pour Stephen BRIGDGES, l'ampleur et les progrès des développements politiques au Cambodge réalisés à peine dix ans après l'intervention des Nations Unies ne devraient pas être sous-estimés, surtout avec des élections locales multipartites. Il a souligné que « *la réforme démocratique et politique peut être un long processus; pas moins au niveau local. Le Royaume-Uni, en dépit de ses prétentions à être la « mère de toutes les démocraties », ne le sait que trop bien. Les*

élections législatives de 1998 organisées par la CNE cambodgien et à 3,27 dollars US par électeur pour les élections locales de 2002. PRUM Sokha, "The Cambodian Elections: Lessons Learned and Future Directions" in KAO Kim Houn, *Elections in Cambodia: Lessons learned and Future direction*, Cambodian Institute for Cooperation and Peace (CICP), Phnom Penh, 2002, p. 28.

⁵⁹³ Le gouvernement formé en novembre 1998 a adopté une « stratégie triangulaire » consistant à renforcer la paix, la stabilité, la sécurité et l'ordre public, à intégrer le Cambodge dans la région et dans le monde et à promouvoir le développement socio-économique et la réduction de la pauvreté.

⁵⁹⁴ Présentée comme une continuité de la « stratégie triangulaire » par le Premier ministre HUN Sen lors de la première session du conseil des ministres du 16 juillet 2004, « *La stratégie rectangulaire : pour la croissance, l'emploi, l'équité et l'efficacité au Cambodge* » a été adoptée presque un an de blocage politique suite aux élections générales de juillet 2003, suite à un accord politique a été conclu entre les deux partis arrivés en tête du scrutin, le PPC et le FUNCINPEC. L'accord, négocié et débattu de longs mois, comporte 73 points fondamentaux qui sont devenus la base de cette « stratégie rectangulaire ». Les quatre piliers principaux de cette stratégie tournent autour d'un noyau qui est la « bonne gouvernance ». Pour réaliser celle-ci, le gouvernement s'engage à : 1) lutter contre la corruption, 2) procéder aux réformes juridique et judiciaire, de l'administration publique avec les politiques de décentralisation et de déconcentration et de l'armée avec en particulier un programme de démobilisation. L'attribut « rectangulaire » renvoie également aux autres quatre piliers de cette stratégie à savoir (1) le renforcement de l'agriculture, (2) la réhabilitation et la construction des infrastructures, (3) le développement du secteur privé et de l'emploi et (4) le développement de la capacité et des ressources humaines.

⁵⁹⁵ Quatre élections législatives ont été organisées tous les cinq ans (*Ce sont les élections du 26 juillet 1998, du 27 juillet 2003, du 27 juillet 2008 et du 28 juillet 2013*) auxquelles s'ajoutent trois élections de conseils de commune et de quartier (*Ce sont les élections du 3 février 2002, du 1^{er} avril 2007, du 3 juin 2012*), deux élections sénatoriales (22 janvier 2006 et du 29 janvier 2012) et deux élections de conseils de capital, de province, de district, de municipalité (17 mai 2009 et 18 mai 2014).

*chartes pour l'autonomie de gestion dans les grandes villes remontent au 12ème siècle au Royaume-Uni (...). Il nous a fallu près de 800 ans et nous n'avons toujours pas obtenu raison. « Nous devrions donc applaudir l'initiative et l'ambition du Gouvernement royal du Cambodge pour tenter un programme de décentralisation après seulement dix ans de réelle démocratie. »*⁵⁹⁶

401. Par ailleurs, de 1998 à 2008, de considérables efforts ont été faits par les Gouvernements successifs pour équiper le pays d'instruments juridiques, qui permettent de mettre en place une réglementation et un système de renforcement de la sécurité juridique afin de soutenir le développement. Cette élaboration de l'arsenal juridique répondait, en effet, aux opportunités politiques et à la pression économique pour l'adhésion du Cambodge à l'OMC en 2004 dans le cadre du développement du secteur économique.

402. Selon OUM Sarith et SUNG Sy Youth, l'adoption de ces dernières lois s'ajoute à un certain nombre de lois relevant de tous les domaines de la vie sociale, pour promouvoir le droit dans la société et assurer le progrès social au rythme du développement économique du libre marché qui entrent en vigueur au cours de la première législature de l'Assemblée nationale. Il s'agit des lois sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la Magistrature, portant statut des avocats dans le cadre du renforcement de l'indépendance du domaine judiciaire, des lois relevant de l'économie et des finances (loi des finances, loi portant système budgétaire, loi approuvant le premier plan quinquennal de développement socio-économique de 1996-2000, loi sur l'aménagement du territoire, sur l'urbanisme et de la Construction, loi sur les investissements, loi sur l'organisation et le fonctionnement de la Banque nationale du Cambodge, loi sur le code du travail, loi portant statut général des entreprises publiques ...), des lois relatives aux fonctionnements des institutions gouvernementales (loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres, des lois organiques concernant la création des départements ministériels et des secrétariats d'État, loi sur le statut général des fonctionnaires civils), dans les domaines de la culture, de la santé et l'environnement, dans le domaine de l'État de droit, la loi sur la nationalité, la loi sur l'immigration, dans le cadre de la protection des droits et des intérêts de la société, les lois sur la répression des jeux de hasards, sur le contrôle des drogues, dans le domaine de la liberté d'expression, la loi sur le régime de la presse ... Cette liste de lois paraît bien timide par rapport aux besoins de la société cambodgienne qui démarre une nouvelle phase de son histoire avec la démocratie libérale pluraliste et qui se trouve confrontée à de nombreux

⁵⁹⁶ BRIDGES Stephen, "Democracy and Elections in Cambodia", in KAO Kim Hourn, *Elections in Cambodia: Lessons learned and Future direction*, Cambodian Institute for Cooperation and Peace (CICP), Phnom Penh, 2002, pp. 19-21. Stephen BRIGES était ambassadeur britannique au Cambodge (de 2000 à 2005).

problèmes qui exigent des solutions urgentes. Il fallait tenir compte de la capacité limitée de l'Assemblée nationale tant du point de vue des moyens humains, que matériels et aussi de l'absence d'expériences. Selon OUM Sarith et SUNG Sy Youth, l'Assemblée nationale était inexpérimentée dans les travaux législatifs de type pluraliste, démunie en documents juridiques qui constitueraient pour elle un flambeau l'éclairant et la guidant dans la bonne marche de ses travaux législatifs. Son règlement intérieur comporte beaucoup de lacunes, ce qui engendre des problèmes dans les procédures des travaux. Elle a rencontré souvent des difficultés dues aux problèmes de quorum du fait qu'un certain nombre de députés, empêchés fréquemment par leurs fonctions de membres de gouvernement ou par leurs obligations particulières, n'ont pas pu venir participer régulièrement aux séances de l'Assemblée. Parfois, elle se trouve en grande difficulté dans son travail d'interprétation de la loi dont la compétence appartient au Conseil constitutionnel. Or, ce Conseil qui venait justement de voir le jour, n'a pu fonctionner effectivement qu'à partir du mois de juillet 1998.⁵⁹⁷

403. Ces scrutins et l'amélioration constante du cadre juridique témoignent des progrès dans l'approfondissement de la démocratie au Cambodge et reflètent également la détermination des dirigeants politiques cambodgiens d'œuvrer dans cette direction.

404. Ce genre de pragmatisme politique a été constaté également parmi la population cambodgienne.

§ 2. *Le pragmatisme politique des Cambodgiens*

405. Depuis 1993, un changement significatif a été constaté chez les Cambodgiens en ce qui concerne leur appropriation de l'importance de la démocratie. De citoyens qui disposaient peu de droits politiques, ils sont devenus de véritables électeurs. En effet, de par sa culture et ses coutumes et l'histoire des régimes politiques de son pays, le citoyen cambodgien s'était vu octroyer peu d'occasions d'exercer ses droits politiques, en particulier le droit de vote selon les principes démocratiques. Ce droit de vote des Cambodgiens avait pu être exercé librement et avec de véritables choix entre divers partis pendant les élections de 1946 à 1952 avant qu'ils en soient privés jusqu'en 1993. Cette appropriation s'est illustrée par leur pragmatisme en matière d'exercice de leurs droits politiques (taux élevé de participation à chaque élection), de l'adhésion à un système de pluralisme politique et à la pratique de la

⁵⁹⁷ OUM Sarith et SUNG Sy Youth, "Activités de l'Assemblée nationale du Royaume du Cambodge (première législature 1993-1998)", in *Annales de la Faculté de droit et des Sciences économiques*, vol. 1999, Phnom Penh, pp. 87-95.

liberté d'association et d'expression.

406. Depuis 1993, le taux de participation⁵⁹⁸ électorale des Cambodgiens est considéré comme parmi les plus élevés au monde pour un pays où le vote n'est pas obligatoire. La forte participation des électeurs, plus de 80% des électeurs inscrits durant les trois premières élections législatives de 1993 à 2003 avant de tomber à environ 70% en 2013⁵⁹⁹, mérite le respect de la communauté internationale, en particulier parmi les pays européens où l'abstention est devenue l'une des caractéristiques des élections au cours des dernières années.

407. Cette forte participation de la population cambodgienne dans le processus électoral est reflétée dans le nombre élevé des électeurs inscrits et des bulletins de votes. La volonté des Cambodgiens d'aller s'inscrire dans la liste électorale en 1993 était surprenante. Malgré les conditions extrêmement difficiles de déplacement à cause des infrastructures de communication en très mauvais état, malgré les problèmes de sécurité, les Cambodgiens s'étaient rendus massivement dans les bureaux d'inscription de l'APRONUC en 1993. Le nombre d'électeurs inscrits s'était élevé à 4,764 millions, alors que l'APRONUC avait prévu seulement 4,3 millions. Par la suite, grâce au travail de la CNE et en raison de l'augmentation du nombre des jeunes Cambodgiens qui atteignaient l'âge de voter fixé à 18 ans, les effectifs des électeurs sont passés à 5,4 millions en 1998 (98,3 % des électeurs potentiels), 6,341 millions en 2003, 8,125 millions en 2008 et 9,906 millions en 2013⁶⁰⁰. Ces chiffres représentent la quasi-totalité des Cambodgiens qui disposent du droit de vote. L'explications du taux élevé de participation repose sur le fait que d'un scrutin à l'autre, les électeurs cambodgiens ont placé leurs espérances dans le vote, ont manifesté leur confiance dans le vote démocratique et dans l'utilité du vote même, malgré le climat d'insécurité et d'intimidations, tendu en 1993, avant de disparaître presque totalement en 2013, même si leur but ultime du vote diffère d'un scrutin électoral à l'autre.

408. Lors des élections générales de 1993, KOUL Panha a souligné que le peuple cambodgien ne comprenait pas encore réellement ce qu'était la démocratie, ni l'importance

⁵⁹⁸ C'était 89,56% en 1993, 93,74 % en 1998, 83,22% en 2003, 75,71% 2008, 69,61 % en 2013. - Source : Comité National Electoral. - <http://www.ncelect.org.kh/>

⁵⁹⁹ DELL'SARICCIA Aldo, "The Cambodian Elections: An Overview of Previous Elections", in KAO Kim Hourn, *Elections in Cambodia: Lessons learned and Future direction*, Cambodian Institute for Cooperation and Peace (CICP), Phnom Penh, 2002, p. 37

⁶⁰⁰ Source : Commission Nationale Electorale. - <http://www.ncelect.org.kh/>

d'avoir des élections dans le pays.⁶⁰¹ De plus, les Khmers Rouges mettaient en application leur campagne dont les objectifs consistaient à semer la panique dans le pays et surtout à torpiller le processus électoral. Cette campagne s'ajoutait à la campagne systématique d'intimidation que toutes les factions cambodgiennes confondues avaient menée sur les électeurs placés sous leur contrôle. Elles n'avaient pas peur d'être condamnées par la loi puisqu'elle n'existait pas. L'impunité et l'irresponsabilité font donc partie intégrante du système politique et judiciaire de la classe politique cambodgienne de l'époque. C'est ainsi que le prince Sihanouk avait porté son jugement final avec une certaine ironie sur les actions de l'APRONUC, quelques jours avant la tenue des élections des 23-28 mai 1993 :

*« Les élections « démocratiques » de mai 1993 auront lieu dans une situation de grande insécurité, de guerre même dans certaines parties du Cambodge (...). Les élections « démocratiques, unitaristes de mai 1993 auront lieu dans un Cambodge très lourdement handicapé par des violations continues des droits de l'homme et des actes de violences de plus en plus nombreux et terribles et dans une affreuse situation caractérisée par des harcèlements, menaces, intimidations, attentats, actes de terrorisme, assassinats à motivations politiques en nombre croissant, sans parler des disparitions « mystérieuses » de personnes engagées dans le processus électoral ... et de la mort d'un nombre non négligeable (hélas) de très nombreux étrangers, c'est-à-dire membres de la très respectable UNTAC. »*⁶⁰²

409. Malgré tout cela, en 1993, les Cambodgiens se sont rendus massivement aux urnes avec un taux de participation de 89.56%⁶⁰³ car ils pensaient que leur vote est utile pour le retour de la paix au pays. Yves BEIGBEDER a relevé sur un ton lyrique que *« les électeurs ignorèrent les menaces de violence, les bandits, les difficultés d'acheminement et les pluies »*⁶⁰⁴. Cet objectif ultime de la paix était également motivé par l'augmentation des activités de nombreuses ONG, en particulier celles qui sont affiliés au bouddhisme, pour aider à promouvoir la paix et la réconciliation nationale.⁶⁰⁵ D'un autre côté, il s'agissait d'un message de fierté d'être citoyen que les Cambodgiens envoyaient aux Khmers Rouges.

⁶⁰¹ KOUL Panha, "The 1993 Cambodian Elections – Experiences and Lessons: A Cambodian view", in KAO Kim Huon et HOFMANN Norbert von, *National Elections Cambodia's Experiences & Expectation*, Cambodian Institute for Cooperation and Peace (CICP), Phnom Penh, 1998, p. 36

⁶⁰² Mise au point du prince Sihanouk du 19 mai 1993, cité par ROS Chantrabot (2000), *op. cit.* pp. 85-86

⁶⁰³ Ce taux exclut évidemment les Cambodgiens qui vivaient dans les zones contrôlées par les Khmers Rouges et qui étaient privés de droit de vote.

⁶⁰⁴ BEIGBEDER (Y), *Le Contrôle International des Élections*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 1994, p. 26

⁶⁰⁵ KUOL Panha, *op. cit.* p. 37

410. À partir de 1998, lors des élections nationales successives, le peuple cambodgien manifeste une grande volonté et une détermination à exercer ses droits politiques et à prendre part à la composition de ses institutions, indépendamment de la façon dont les événements sont organisés. Cela s'explique en partie par la situation politique du pays qui retrouve la paix dans l'ensemble du pays, suite au démantèlement de l'organisation politique et militaire des Khmers Rouges grâce à la politique « gagnante-gagnante » du Premier ministre HUN Sen. Le climat de sécurité et de non-violence s'améliore d'un scrutin à l'autre. Grâce à ce progrès substantiel de l'environnement politique et de la sécurité favorable, au cours des dernières élections, une atmosphère relativement festive a été observée et qui démontre un grand engagement et l'enthousiasme du peuple cambodgien à prendre part à la vie politique. Cette prise de conscience civique de la population cambodgienne contribue à la consolidation du processus de démocratisation du pays.

411. En 1998, les Cambodgiens ont voté pour le retour à une situation politique normale après la crise de juillet 1997. Ils ont accordé la légitimité au Gouvernement issu des élections afin de pacifier intégralement le pays, de poursuivre la réintégration du pays dans le concert des nations et son développement économique. En 2003, ils ont voté pour les réformes en profondeur afin de rattraper le retard en matière de développement causé par des décennies de guerres, de destructions et de génocide. En 2008, les élections ont eu lieu dans le contexte des tensions entre le Cambodge et la Thaïlande autour de la question de l'intégrité territoriale de la zone du temple de Preah Vihear. Les électeurs cambodgiens ont voté pour la poursuite des réformes et la défense de l'intégrité territoriale du pays. À titre d'illustration, le Premier ministre HUN Sen a souligné, dans son allocution prononcée lors de la première réunion du Conseil des ministres en septembre 2008, que selon lui, les électeurs qui ont accordé une victoire écrasante au PPC avec plus de deux tiers des sièges à l'Assemblée nationale, lui ont adressé deux messages. Le premier message porte sur les attentes des Cambodgiens que le Gouvernement royal dirigé par le PPC devait parvenir à réaliser des progrès et des développements socio-économiques en accomplissant des réformes en profondeurs, en particulier dans le secteur des services publics. Le second message est que les électeurs ont accordé au PPC les pleins pouvoirs et le droit de diriger le pays. Le PPC est désormais le seul responsable de cette direction alors qu'auparavant, il la partageait avec un partenaire de la coalition gouvernementale, le FUNCINPEC.⁶⁰⁶ En 2013, les électeurs ont fait entendre leur insatisfaction et leur mécontentement du résultat des réformes et des politiques

⁶⁰⁶ <http://cnv.org.kh/selected-comments-at-the-first-meeting-of-the-fourth-legislature-cabinet/>, consulté le 28 mars 2015.

du Gouvernement en accordant des votes d'avertissement au parti au pouvoir, le PPC. Par rapport aux résultats des élections de 2008, le PPC a vu le nombre de ses sièges passer de 90 à 68.

412. Par ailleurs, le résultat des élections successives depuis 1993 démontre la maturité politique du peuple cambodgien. Les électeurs cambodgiens ont privilégié ce qu'ils considèrent comme le « vote utile », plutôt qu'un choix dispersé entre plusieurs partis politiques. Stephen BRIGES a souligné que « *une enquête réalisée en 2000 par le Centre for Advanced Study (CAS) indique que la plupart des Cambodgiens étaient politiquement conscients que l'expression d'un fort désir de choisir leurs propres dirigeants et veillent à ce que les résultats de leurs élections reflète la volonté populaire.* »⁶⁰⁷ En 1993, 20 partis politiques participaient aux élections, mais seulement quatre avaient obtenu des sièges à l'Assemblée nationale. Lors des élections de 1998, en raison de l'amélioration générale de la situation politique et de sécurité du pays, 39 partis politiques étaient en lice, mais la concentration des votes était plus évidente, puisque seulement trois parties ont obtenu des sièges à l'Assemblée nationale. En 2003, 23 partis politiques ont participé à la compétition électorale, mais seulement trois ont obtenu des sièges. 11 partis politiques étaient présents aux élections législatives en 2008, cinq étaient représentés à l'Assemblée nationale et en 2013, il y avait 8 partis politiques en compétition, mais seuls deux partis ont des élus.

413. Le pragmatisme des Cambodgiens à l'égard des principes démocratiques s'illustre également par leur exercice des libertés d'association et d'expression dont l'émergence remonte à la période de la mise en œuvre des Accords de Paris en 1993. La transition démocratique au Cambodge durant la période de l'APRONUC a marqué le début de l'émergence d'une société civile, de l'instauration d'une presse libre, de syndicats, de partis politiques, etc. En effet, malgré le grand climat d'insécurité qui régnait durant la période de la préparation des élections de mai 1993, les Cambodgiens ont fait preuve d'une grande détermination à exercer leur nouveau droit de choisir leur régime politique par les élections, tout en bravant tous les difficultés pour être informé et comprendre leurs droits et leurs libertés, notamment d'association et d'expression, afin d'être en mesure de les exercer. Tout cela fut possible grâce au travail de la composante « information/éducation », de l'APRONUC en collaboration avec la composante « Administration civile » qui ont mis en place plusieurs mécanismes d'instructions civiques et d'éducation électorale à l'attention des électeurs et des partis politiques et permettant aux partis politiques en lice d'avoir un accès équitable aux

⁶⁰⁷ BRIDGES Stephen, "Democracy and Elections in Cambodia", in KAO Kim Houn, *Elections in Cambodia: Lessons learned and Future direction*, Cambodian Institute for Cooperation and Peace (CICP), Phnom Penh, 2002, pp. 19

médias et d'organiser des réunions et des manifestations politiques pendant la période électorale. Il s'agit de la Radio de l'APRONUC qui fut créé en novembre 1992 et qui diffusa des programmes électoraux des partis politiques et des débats sous forme de tables rondes télévisées auxquelles ont participé les représentants de ces partis.⁶⁰⁸

414. Par ailleurs, l'adhésion des Cambodgiens au système des partis, en particulier leur investissement intellectuel dans le système du multipartisme, avait pour but de réaliser leurs vœux. Cette adhésion est illustrée par le nombre important des partis politiques qui ont participé à chaque échéance électorale à savoir, vingt partis politiques⁶⁰⁹ ont été constitués et enregistrés⁶¹⁰ en 1993, 39, en 1998, 23 en 2003⁶¹¹, 11 en 2008 et 8 en 2013. De ce fait, l'existence du pluralisme est confirmée dans la société cambodgienne. Cela paraît surprenant, eu égard à l'histoire récente du Cambodge qui, de 1955 à 1993, n'a connu que la culture du parti unique et où il était manifeste que la liberté d'association et la liberté d'expression n'existaient pas. Pendant la période 1979-1991, le pays fonctionnait selon les principes d'une démocratie populaire. À l'époque de l'APRONUC, l'existence de ce pluralisme politique a été favorisée par les Accords de Paris dont l'objectif était de permettre au Cambodge de mettre un terme à la guerre ce qui offrait aux Cambodgiens et aux différentes formations politiques la possibilité d'exprimer leurs opinions et de participer à la compétition électorale démocratique. L'application de ces Accords permettait aux Cambodgiens, victimes de l'histoire tragique de leur pays déchiré par la guerre, de déterminer les fondements d'une société démocratique et d'un régime politique pluraliste.

415. L'émergence de ces libertés d'association et d'expression a connu d'importants développements favorisés par le régime juridique en place et par l'amélioration de la situation du pays en matière de sécurité depuis à partir de 1998. D'une part, il s'agit des dispositions de la Constitution de 1993 dont l'article premier consacre le principe de la démocratie libérale, fondée sur le pluralisme et l'article 42 prévoit que « *Tout citoyen khmer a le droit de créer des*

⁶⁰⁸ JENNAR Raoul, "L'ONU au Cambodge. Les leçons de l'APRONUC", in *Etudes internationales*, Vol. XXVI, no 2, juin 1995, p. 299

⁶⁰⁹ Les Khmers Rouges ont créé en novembre 1992 leur parti, le Parti d'Unité nationale du Cambodge (PUNC), mais ils ont finalement déclaré qu'ils ne prendraient pas part aux processus électoral.

⁶¹⁰ Conformément à la loi électorale élaborée par l'APRONUC et promulguée, le 12 août 1992, par le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies au Cambodge, Monsieur Yasushi AKASHI.

⁶¹¹ Conformément à la loi sur les partis politique du 18 novembre 1997, le nombre des partis qui étaient enregistrés, en bonne et en due forme, au ministère de l'intérieur varie entre 42 et 49. Ce chiffre ne tenait pas compte d'une dizaine de partis politiques qui ont échoué de à se conformer aux exigences de la loi sur les partis politiques. - OFFICE OF THE COUNCIL OF MINISTERS, *Significant Achievement of the Royal Government of Cambodia during the Second Legislature of the National Assembly (1998-2003)*, Phnom Penh, October 2004, p. 135

associations et des partis politiques. Ce droit est déterminé par la loi. Tout citoyen khmer peut participer à des organisations de masse, destinées à s'entraider et protéger les réalisations nationales et l'ordre social. » et dont l'article 41 qui prévoit que « *Tout citoyen khmer a la liberté d'exprimer ses opinions personnelles, la liberté de presse, de publication et de réunion. (...) Le régime de la presse est réglementé par la loi.* »

416. La loi sur les partis politiques a été promulguée le 18 novembre 1997, et en application des dispositions constitutionnelle. Une loi électorale fut adoptée par l'Assemblée nationale le 19 décembre et promulguée par le *Kram* du 26 décembre 1997. Selon CHHORN Sopheap, en application des principes démocratiques prévus par la Constitution, le recours à la compétition a remplacé le recours à la violence armée. La bataille électorale a pris le pas sur une progression militaire. Les partis politiques sont nés dans ce contexte de réduction des conflits.⁶¹²

417. La loi sur le régime de presse a été promulguée le 1^{er} septembre 1995. En plus de cette loi, les Gouvernements successifs depuis 1998 accordent, dans leur programme politique, une attention particulière aux libertés de la presse et d'expression, qui constituent un élan au libre développement d'une conscience politique dans la société.⁶¹³ Ce qui a permis l'augmentation du nombre des journaux et des chaînes de télévisions, des stations de radios ainsi que le développement très rapide des médias sociaux grâce à la progression rapide de l'utilisation de l'Internet dans le pays.

418. Par ailleurs, depuis 1993, d'une élection à l'autre, le climat politique s'est considérablement amélioré, le nombre de victimes d'actes de violences tels que les intimidations, les menaces et les assassinats à motivation politique, a sensiblement diminué. Ils sont passés de 380 en 1993, à 40 en 1998, à 28 en 2003, 23 en 2008 et 0 en 2013.⁶¹⁴

419. Le pragmatisme des Cambodgiens à l'égard des principes démocratiques s'est manifesté également par leur participation active et grandissante dans le processus électoral aussi bien dans le domaine de l'éducation électorale que dans celui de l'observation électorale à travers la société civile et des ONG d'observation électorale et des partis politiques. En effet, depuis 1998, le Gouvernement royal et les bailleurs de fonds qui apportaient leur concours à l'organisation des élections et à la promotion de la démocratie au Cambodge, ont reconnu le

⁶¹² CHHORN Sopheap, *op. cit.* p. 125

⁶¹³ THE OFFICE OF THE COUNCIL OF MINISTERS, *op. cit.*, p. 142

⁶¹⁴ COMFREL, *2003 National Assembly Elections, Final Assessment and Report*, p. 15 in http://www.comfrel.org/eng/components/com_mypublications/files/781389Final_Report_and_Assessment_National_Assembly_Elections_Final_24_12_2013.pdf, consulté le 31 mars 2014

rôle important et grandissant de l'observation électorale et de l'éducation électorale dans la garantie du caractère libre et équitable du scrutin. À cet effet, la loi électorale du 18 novembre 1997 stipule dans l'article 27 que « *les organisations non-gouvernementales nationales, internationales, les organisations internationales et les divers États peuvent envoyer des représentants pour participer à l'observation des élections.* » L'article 28 précise néanmoins que « *les représentants des partis politiques présentant des candidats aux élections, les représentants des organisations non-gouvernementales nationales, internationales, des organisations internationales et des divers États qui participent à l'observation des élections doivent être agréés par la CNE.* » Des « Election Monitoring Organisations – (EMOs) ont été créées et financés par des bailleurs de fonds. Ces EMOs étaient soutenues également par des ONG internationales qui mènent des actions dans le domaine du renforcement de la démocratie.⁶¹⁵ Parmi ces EMOs, lors des élections législatives de 1998, trois importantes ONG d'observation électorale étaient très actives à savoir COMFREL, NICFEC et COFFEL. Elles ont formé et déployé 12 000 observateurs nationaux agréés par la CNE dans le processus électoral notamment dans les bureaux de vote.⁶¹⁶ les actions de ces ONG ont conduit les autorités cambodgiennes à mettre sur pied un Comité de coordination des ONG (ONGCC) à l'occasion de la préparation des élections locales de 2002 et législatives de 2003. Pour les élections législatives de juillet 2013, une dizaine de EMOs⁶¹⁷ nationales et internationales ont formé une alliance qui s'intitule « The Electoral Reform Alliance (ERA) ». Les effectifs des observateurs nationaux issus de la société civile, d'ONG d'observation électorale et des partis politiques en lice augmentent constamment d'une élection à l'autre et sont passés d'environ 15 000 en 1998, à 23 659 personnes en 2003, à 31 262 personnes en 2008 et à 40 142 personnes en 2013.⁶¹⁸

⁶¹⁵ KAO Kim HUON (2002), *op. cit.* p. 122

⁶¹⁶ SOK Sam Oeun, *Elections and Democracy in Cambodia*, 2007, p. 60

⁶¹⁷ Ce sont Cambodian Center for Human Rights (CCHR), Cambodian Human Rights and Development Association (ADHOC), Cambodian League for the Promotion and Defense of Human Rights (LICADHO), Coalition for Integrity and social Accountability (CISA), Committee for Free and Fair Elections in Cambodia (COMFREL), Democracy and Human Rights Organization in Action (DHRAC), Khmer Youth Association (KYA), National Democratic Institute (NDI), Neutral and Impartial Committee for Free and Fair Elections in Cambodia (NICFEC), People Center for Development and Peace (PDP-Center), Transparency International Cambodia (TIC) et Youth Resource Development Program Association (YRDP). – The Electoral Reform Alliance, *Joint-Report on the Conduct of the 2013 Cambodian Elections*, November 2013, Phnom Penh, 51 pages

⁶¹⁸ Source : Comité National Electoral. - <http://www.necelect.org.kh/>

Conclusion du deuxième chapitre

420. En guise de conclusion, nous pouvons rappeler que, jusqu'en 1993, le processus démocratique n'a guère de véritable enracinement dans la société cambodgienne. D'ailleurs, « la démocratie, ça ne se décrète pas » et pour avoir une société démocratique, organiser des élections ne suffit pas. Elle résulte d'un processus long d'appropriation de leur destin par des citoyens. En dépit de cette absence de tradition et de culture démocratiques, la démocratie fut importée et imposée aux Cambodgiens par la communauté internationale. Paradoxalement, depuis 1993, la société cambodgienne dans son ensemble s'est approprié ce processus progressivement. Ce qui constitue l'un des facteurs encourageants du progrès de la maturité démocratique du pays.

CONCLUSION DU PREMIER TITRE

421. Les deux éléments que sont la monarchie constitutionnelle et le régime de la démocratie libérale pluraliste ont une valeur supra-constitutionnelle et constituent d'emblée l'un des éléments clés de la stabilité constitutionnelle. Celle-ci contribue par conséquent au renforcement grandissant de la stabilité politique du pays. Constitutionnellement, cette stabilité politique façonne naturellement le travail gouvernemental et sa continuité d'une législature à l'autre. Toutefois, le mariage entre la tradition et les coutumes millénaires en ce qui concerne le mode de gouvernance et la modernité importée et imposée par la communauté internationale, en particulier la démocratie, ne s'est pas toujours passé en douceur. D'où des crises politiques récurrentes à l'issue de chaque scrutin législatif depuis 1993, source de la légitimité du gouvernement. Des efforts ont été entrepris par les dirigeants cambodgiens pour résoudre ces crises et prendre en main le destin du pays.

TITRE 2. LA LEGITIMITE DU GOUVERNEMENT ET LES DIFFICULTES DE SA MISE EN PLACE

422. Après le coup d'État de 1970 qui a plongé le pays dans plus de vingt ans de guerre et de destructions jusqu'en 1991, le Cambodge a connu une profonde crise de la légitimité des gouvernants aussi bien en raison de la désaffectation de la population que de la non-reconnaissance par la communauté internationale. Toutes les grandes forces politiques, le Gouvernement de Coalition du Kampuchéa Démocratique (GCKD) et le Gouvernement de Phnom Penh, ont prétendu, chacune, être l'unique et légitime représentant du peuple cambodgien sur la scène intérieure et internationale. Cette crise de légitimité a connu un tournant avec la signature des Accords de Paris en octobre 1991 dont l'un des objectifs consistait à organiser des « élections libres et équitables » qui devaient permettre la formation d'un nouveau gouvernement légitime »⁶¹⁹. En effet, dès la signature de l'Accord de Paris, le GCKD disparaît pour faire apparaître, séparément, les trois factions jusqu'alors associées. Le prince Norodom Sihanouk, président du CNS, abandonne la présidence du FUNCINPEC à son fils le prince Ranariddh. Bien que maintenu, par nécessité, le «gouvernement» de Phnom-Penh ne bénéficie pas de la reconnaissance des signataires. La souveraineté internationale du Cambodge est provisoirement assumée par le CNS. L'élection fait naître une assemblée constituante de 120 membres. Dès la promulgation de la Constitution, elle se transforme en Assemblée législative chargée d'accorder la confiance à un Gouvernement cambodgien légitime, dernière péripétie de la période transitoire.⁶²⁰

423. Nous rappelons toutefois que toutes les dispositions prévues dans les Accords de Paris signés le 23 octobre 1991 n'ont pas été mises en œuvre complètement. Elles ont néanmoins permis de jeter des premières bases ou de constituer des points de départ pour la réconciliation nationale, la stabilité et la paix, qui seront consolidées au fur et à mesure après la période transitoire de l'APRONUC. Ces premières bases qui constituent des bases

⁶¹⁹ L'article 12 des Accords de Paris précise que *"Le peuple cambodgien a le droit de déterminer son propre avenir politique par la voie de l'élection libre et équitable d'une assemblée constituante qui élaborera et approuvera une nouvelle Constitution cambodgienne en conformité avec l'article 23, puis se transformera en assemblée législative qui formera le nouveau Gouvernement cambodgien (...)."*

⁶²⁰ ISOART Paul, « L'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge », in *Annuaire français de droit international*, volume 39, 1993. p. 170

juridiques et institutionnelles de la société cambodgienne actuelle, notamment la Constitution de septembre 1993, ont été prévues par les textes de ces Accords de Paris et installées après l'élection en mai 1993 de l'Assemblée constituante dans un contexte bien particulier du pays où les menaces de guerre se poursuivaient, les luttes d'influence entre les factions en conflit en quête de légitimité étaient toujours d'un degré élevé et très présentes dans la mentalité des dirigeants politiques de tous bords. Le poids politique primait sur celui du droit et des principes démocratiques. Compte tenu du fait que ces bases ont été posées dans un laps de temps assez court, voire d'une façon précipitée en raison des contraintes de la mission de l'APRONUC, des crises postélectorales et politiques ont été légions depuis 1993 après chacune des élections législatives. Ces crises n'ont pourtant pas remis en cause l'existence de la Constitution.

424. Nous tenterons de démontrer que la légitimité des gouvernants au Cambodge a été réglée par les élections (chapitre 1) et de voir comment les différentes crises politiques postélectorales survenues depuis 1993 ont contribué paradoxalement au renforcement de la stabilité constitutionnelle et politique, en particulier en ce qui concerne les difficultés de la mise en place du gouvernement et les instabilités gouvernementales liées à ces crises (Chapitre 2). Par la suite, nous démontrerons que ces crises ont été résolues par des solutions *ad hoc* que nous qualifierons de « solutions à la cambodgienne » (Chapitre 3).

CHAPITRE 1. LES ELECTIONS, SOURCE DE LA LEGITIMITE DU GOUVERNEMENT

425. Les élections générales de mai 1993 qualifiées de « libres et équitables » comme source des pouvoirs légitimes qui s'inscrivaient dans le cadre de la démocratie libérale et pluraliste imposée par les Perm 5 ont permis ainsi de résoudre le problème de la légitimation des gouvernants au Cambodge⁶²¹. Elles furent les premières élections démocratiques du Cambodge depuis les années 1960, organisées et conduites intégralement par une mission de maintien de la paix des Nations Unies au Cambodge, l'APRONUC⁶²². Il s'agit donc de l'importation et dans certaines mesures, de l'imposition, par la communauté internationale des pratiques électorales « libres et équitables » au Cambodge, le type de suffrage, le système électoral et le processus électoral proprement dit. C'est ainsi qu'avant la tenue des élections de mai 1993 organisées et conduites par l'APRONUC, Winston LORD, Assistant du secrétaire d'État américain pour l'Asie de l'Est et le Pacifique, déclara le 17 mai 1993 à Phnom Penh : « *There is still every chance to see a credible election one which does reflect the views of large number of Cambodian people, enough to form the basic for a legitimate government the international community can support* ». L'importance des élections a été confirmée, après la tenue des élections générales, par l'Ambassadeur des États Unis à l'ONU, Madame Madeleine ALBRIGHT, à l'occasion du vote de la résolution S/RES/480 du 15 juin 1993 qui déclara que « *We are committing ourselves to supporting only the government which will emerge from the elections as the sole, legitimate authority for all Cambodia* ». (note en bas de page)

426. Une nouvelle structure gouvernementale de coalition des différentes formations politiques arrivées en tête des élections, dénommé le Gouvernement national provisoire du Cambodge, a été formé le 2 juillet 1993. Raoul JENNAR souligne, en effet, que « un des effets les plus positifs de cette coalition fut de donner à la communauté internationale l'image toute neuve d'une autorité gouvernementale cambodgienne sûre de sa légitimité, forte du soutien de l'immense majorité de la population et déterminée à entamer le processus long

⁶²¹ CHHORN Sopheap, *Les élections au Cambodge*, Thèse de doctorat, Faculté de droit et de science politique, Université Lumière Lyon 2, Lyon, 2003, 515 pages

⁶²² Le paragraphe 2 de l'article 13 des Accords de Paris précise que "L'APRONUC sera responsable de l'organisation et de la conduite de ces élections conformément aux dispositions de la section D de l'annexe I et de l'annexe III." Le Secrétaire général note, donc, dans son «plan de mise en œuvre» du 19 février 1992, que sa mission consiste «à assurer la participation la plus large possible des Cambodgiens à l'élection de leurs représentants» (§ 23). Cette participation est conditionnée par l'établissement d'un «environnement" neutre et sûr, la consultation électorale devant permettre la formation d'un gouvernement légitime et la restauration d'un État démocratique. – ISOART Paul (1993), *op. cit.* p. 169

et complexe de reconstruction d'un État où le seul souverain maître est la loi ».

427. Nous tenterons de mettre en exergue, dans un premier temps, l'expérience de l'importation de ces élections « libres et équitables » par l'APRONUC (§ 1.) et d'illustrer, dans le deuxième temps, comment le processus électoral libre et équitable s'est enraciné au Cambodge depuis la promulgation de la Constitution de 1993 (§ 2.).

Section 1. Les élections libres et équitables de l'APRONUC

428. Dans le cadre général et légal, les qualificatifs « libres et équitables » n'ont été définis nulle part dans les textes des Accords de Paris et de la loi électorale promulguée de façon unilatérale⁶²³, le 5 août 1992, par le représentant du secrétaire général des Nations Unis au Cambodge, Yasushi AKASHI. D'ailleurs, nous avons tenté de chercher dans des textes juridiques relatifs aux élections la définition d'élections « libres et équitables » mais il n'existe pas une définition officielle. Par contre, des critères ont été suggérés pour essayer de qualifier les élections générales de « libres et équitables ». Nous nous référons aux critères retenus par l'Union Interparlementaire⁶²⁴ selon lesquels il faudrait examiner le cadre général des élections (le cadre légal : loi et système électoraux avec le découpage des circonscriptions, la gestion des élections), la garantie du droit de voter, des droits fondamentaux des électeurs (l'éducation civique, l'information et l'enregistrement des électeurs, les libertés d'expression, d'association et de réunion), les partis politiques (leur enregistrement, leur financement, etc.), les campagnes électorales, y compris la protection et le respect des droits de l'Homme, l'accès aux médias et la couverture médiatique et le processus de vote⁶²⁵, le processus de dépouillement des bulletins de vote, le règlement des contentieux et la proclamation des

⁶²³ Faute de consensus au sein du CNS.

⁶²⁴ GOODWIN-GILL Guy S., *Les élections libres et régulières, nouvelle édition augmentée*, Union interparlementaire, Genève, 2006, p. 126

⁶²⁵ Ce processus de vote comprend différents éléments tels que l'emplacement des bureaux de vote et l'accessibilité de ces bureaux pour la population ; la présence de responsables compétents au fait de la procédure ; la présence de représentants des partis ; le secret du vote et la sécurité de l'urne ; l'intégrité du processus de dénombrement et sa traduction en des résultats politiques honnêtes. Au-delà de ces éléments, ce processus englobe aussi l'organisation et la gestion du vote, y compris l'ouverture et la fermeture des bureaux de vote aux heures dites ; la disposition des isoloirs et le mouvement discipliné des électeurs ; la vérification de l'identité des électeurs ; une procédure établie de contestation et de recours ; la remise de bulletins de vote aux électeurs dont l'inscription a été constatée ; le marquage des bulletins hors de la vue des responsables et des autres électeurs ; le dépôt des bulletins dans l'urne ; et l'identification des électeurs avec de l'encre indélébile pour éviter les votes multiples. Des mesures doivent être prises aussi en ce qui concerne le dépouillement. Il faut veiller à ce que les urnes soient vides avant le début du scrutin, qu'elles soient en sécurité après la fermeture des bureaux de vote ou pendant la période de transit, le cas échéant, et que les bulletins soient décomptés selon une méthode qui inspire confiance à l'électorat. - GOODWIN-GILL Guy S., *op. cit.* p. 170

résultats.

429. A la lumière de ces critères, il nous convient donc d'analyser l'ensemble du processus électoral de l'APRONUC tout en tenant compte des circonstances particulières de la période transitoire de la mise en œuvre des Accords de Paris. Il s'agit, d'une part, de la phase préélectorale, en examinant le cadre général des élections, en particulier le type de suffrage, la nature du système électoral, l'organisation des élections et la campagne politique (a) et, d'autre part, de la phase finale du processus électoral (le déroulement du scrutin et la détermination des résultats des élections) (b).

§. 1. Le cadre général, l'organisation des élections et la compétition politique

430. Sans être indiqué explicitement dans les textes des Accords de Paris et la loi électorale de l'APRONUC, les élections générales de mai 1993 s'appuyaient sur deux principes majeurs, celui du suffrage universel⁶²⁶ et de la démocratie représentative⁶²⁷. Les opérations essentielles menées par l'APRONUC de la phase préliminaire des élections, quant à elles, se focalisaient sur l'inscription, l'éducation civique et l'information des électeurs, l'enregistrement des partis politiques, les campagnes électorales, les accès aux médias et la couverture médiatique.

431. Tout au long des négociations de paix jusqu'à la signature des Accords de Paris, le principe du suffrage universel initié par les Perm 5 n'a pas rencontré d'opposition de la part des représentants des factions cambodgiennes en conflit. Par contre, ce ne fut pas le cas pour le système de la représentation proportionnelle.

a. Le suffrage universel

432. Les raisons qui sous-tendaient le principe du suffrage universel décidé des

⁶²⁶ Le point 3 de l'annexe 3 des Accords de Paris sur les élections prévoit que "*Tous les Cambodgiens, y compris ceux qui sont réfugiés ou personnes déplacées au moment de la signature du présent Accord, se verront accorder les mêmes droits, les mêmes libertés et la même possibilité de prendre part au processus électoral.*" Et le point 4 indique "*toute personne qui aura atteint l'âge de 18 ans lors de la présentation des demandes d'inscription sur les listes électorales ou qui l'atteindra au cours de la période d'inscription, qui est née au Cambodge ou dont l'un des deux parents est né au Cambodge, aura le même droit de prendre part aux élections*".

⁶²⁷ Le point 2 de l'annexe 3 des Accords de Paris sur les élections prévoit que "*Les élections (...) se tiendront dans tout le Cambodge, à l'échelon des provinces, sur la base de listes de candidats présentées par les partis politiques, suivant un système de représentation proportionnelle.*"

Perm 5 dans l'annexe 3 des Accords de Paris et dans le « plan de mise en œuvre » du secrétaire général de l'ONU, étaient que d'après CHHORN Sopheap, le suffrage universel est considéré comme un moyen de participation des citoyens à la vie politique et de légitimation des pouvoirs publics. Sans suffrage universel, il ne peut y avoir de démocratie. Celui-ci constitue un élément essentiel et indispensable à toute construction démocratique. Dans ces conditions, les États qui n'admettent pas ou qui ne pratiquent pas le suffrage universel ne peuvent être considérés comme démocratiques.⁶²⁸

433. Ce suffrage universel introduit par les Perm 5 qui reposait sur la souveraineté populaire n'est pas une nouveauté dans l'histoire contemporaine du Cambodge. En effet, il fut inscrit dans la loi électorale du 13 mai 1946, pour l'élection de l'Assemblée constituante. Il fut, par la suite, consacré par l'article 51 de la Constitution du 6 mai 1947. Cette reconnaissance constitutionnelle du droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques était la conséquence de la souveraineté que leur attribue la Constitution dont l'élaboration fut l'œuvre des députés du Parti démocrate détenant la majorité des sièges à l'Assemblée constituante. CHHORN Sopheap souligne qu'à l'époque le suffrage universel pouvait se confondre avec la souveraineté du peuple et exprimait l'égalité entre les hommes. Selon lui, ce double fondement trouve son origine dans un double passage. Premièrement, il s'agit du passage de la souveraineté du monarque à la souveraineté du peuple. Ce principe d'une souveraineté populaire a été explicitement consacré par le statut du *Sangkum Reastr Niyum* (Communauté Socialiste Populaire par l'article premier de ce statut) du 22 mars 1955 dont l'article 4 stipule : « *Notre communauté entend promouvoir le régime Sangkum Reastr Niyum qui doit donner au vrai peuple – à la grande masse du petit peuple khmer – la souveraineté, les pouvoirs nationaux à faire exercer directement par le peuple et simultanément aux échelons des Khum, Khèt et Praté*⁶²⁹ conformément à l'esprit de la Constitution et aux dispositions prévues par le projet de réformes octroyées et conçues pour le peuple par Preah Bat Samdech Norodom Sihanouk ». ⁶³⁰ Deuxièmement, c'est le passage d'une société de corps fondée sur une organisation hiérarchisée à une société d'égalité entre individus libres. Le peuple se voit reconnaître une possibilité de participation non seulement au législatif mais encore à l'exécutif. Dans cette perspective, les prérogatives royales n'apparaissent plus que comme contrepoids des pouvoirs populaires.⁶³¹

⁶²⁸ CHHORN Sopheap, *op. cit.* p. 14

⁶²⁹ *Khum, Khèt et Praté* sont traduits littéralement du khmer par communes, provinces et pays.

⁶³⁰ GOUR Claude-Gille (1965), *op. cit.*, p. 418

⁶³¹ CHHORN Sopheap, *op. cit.*, p. 15

434. Durant le régime du Kampuchéa démocratique des Khmers Rouges, d'après CHHORN Sopheap, le suffrage universel a été également utilisé comme moyen de légitimer les dirigeants et d'encadrer la population. C'est ainsi que des élections à une Assemblée nationale de 250 membres au suffrage universel ont été organisées par les dirigeants du Kampuchéa Démocratique, le 20 mars 1976. Les électeurs déposèrent dans l'urne électorale un bulletin portant le nom du candidat choisi par l'Angkar.⁶³²

435. Le régime de la République Populaire du Kampuchéa qui libéra le pays de l'enfer des Khmers Rouges organisa également une seule élection générale⁶³³ « au suffrage universel et au scrutin secret », le 1^{er} mai 1981, mais avec une liste de candidats supérieure au nombre de sièges à pourvoir. Ce mode de scrutin n'avait pas pour but de sélectionner les gouvernants mais de faire apparaître le soutien massif du peuple au régime et à la personne de ses dirigeants.⁶³⁴

436. Par ailleurs, eu égard à l'histoire récente du Cambodge, la disposition de l'Annexe 3 des Accords de Paris concernant le caractère suffrage universel des élections de mai 1993 est, cependant, très critiquable sur le plan de la morale. Pour Raoul JENNAR, le fait d'indiquer au point 3 de l'Annexe 3 « *tous les Cambodgiens!* » signifie que

*« Cette disposition équivaut à une amnistie générale pour tous les crimes commis dans le passé et notamment les crimes contre l'humanité qui ont caractérisé les méthodes gouvernementales de la période 1975-1979. Par conséquent, à travers cette annexe 3, les membres du Gouvernement et les hauts fonctionnaires de l'Administration du Kampuchéa Démocratique, les dirigeants de l'Angkar, le directeur et les tortionnaires de Tuol Sleng redeviennent des citoyens à part entière avec non seulement le droit d'élire, mais aussi celui d'être élus. Cette disposition onusienne se prépare à permettre aux bourreaux de représenter leurs victimes. »*⁶³⁵

437. Ce principe du suffrage universel avait posé également des problèmes de mise œuvre en ce qui concerne le droit de voter pendant la période de transition. Le projet de loi électorale élaboré par l'APRONUC soumis au CNS eut donné lieu à de nombreuses négociations et faisait l'objet de deux amendements importants entre sa présentation initiale en

⁶³² "Angkar" signifie l'organisation politique des Khmers rouges.

⁶³³ À compter du 7 février 1986, l'Assemblée nationale de la République Populaire du Kampuchéa prolongea elle-même son mandat à plusieurs reprises jusqu'en mars 1993.

⁶³⁴ CHHORN Sopheap, *op. cit.*, p. 140

⁶³⁵ JENNAR Raoul (1995), *op. cit.* p. 110

mars et sa promulgation en août 1992. Le premier amendement voulait répondre au souci qu'avaient exprimé certaines parties cambodgiennes de limiter le droit de vote aux « Cambodgiens » (c'est-à-dire aux non-Vietnamiens). Il apportait des précisions selon lesquelles

*« le texte des Accords de Paris devait être interprété comme donnant le droit de s'inscrire sur les listes électorales à « chaque Cambodgien » qui avait atteint l'âge de 18 ans au moment de sa demande d'inscription sur les listes électorales ou qui atteindrait l'âge de 18 ans pendant la période d'inscription sur les listes, et qui pourrait satisfaire à l'une des définitions suivantes : a) toute personne née au Cambodge dont l'un des deux parents au moins était né au Cambodge; ou b) toute personne, où qu'elle soit née, dont l'un des deux parents au moins était ou avait été Cambodgien au sens de l'alinéa a. »*⁶³⁶

438. Le second point concernait l'ouverture de la participation électorale à la diaspora cambodgienne. Pour des raisons purement électoralistes, plusieurs membres du CNS avaient cherché à obtenir que la diaspora cambodgienne puisse s'inscrire sur des listes en dehors du Cambodge et exprimer leur suffrage dans des bureaux de vote installés à Paris, New York et Sydney. Mais le premier point de cette demande n'a pas été retenu par l'APRONUC car elle risquait d'entraîner des retards logistiques qui rendraient pratiquement impossible la tenue des élections en mai 1993.⁶³⁷ L'obligation de s'inscrire sur les listes électorales exclusivement au Cambodge a été décidée. Par contre, le second point a été accepté. Quelques mois après l'entrée en vigueur de la loi, une autre modification fut demandée par les représentants du FUNCINPEC et du FLNPK qui consistait à donner le droit de vote aux Khmers Krom résidant au Cambodge⁶³⁸. Mais elle fut également refusée en raison du fait que « *donner le droit de vote, uniquement pour des raisons ethniques, à des personnes qui ne sont pas nés au Cambodge ne serait pas conforme ni à la lettre, ni à l'esprit des Accords de Paris* ». ⁶³⁹

439. De plus, lors des élections de mai 1993, le principe du suffrage universel direct n'avait pas pu être pleinement appliqué pour des raisons de l'insécurité car les Cambodgiens qui vivaient dans des zones sous le contrôle des Khmers Rouges étaient privés

⁶³⁶ ONU – Département de l'information, *Les Nations Unies et le Cambodge (1991-1995)*, Série livres bleus des Nations Unies Vol. II, New York, 1995, pp. 32-33

⁶³⁷ ONU – Département de l'information, *Les Nations Unies et le Cambodge (1991-1995)*, Série livres bleus des Nations Unies Vol. II, New York, 1995, p. 35

⁶³⁸ Il s'agit des personnes de souche cambodgienne nées au Sud-Viêt Nam ou dont l'un des parents est né au Sud-Viêt Nam.

⁶³⁹ BARBIER Sandrine, *op. cit.* p. 157

de vote. En effet, l'APRONUC a décidé de ne pas conduire ses opérations d'inscription des électeurs et de vote dans ces zones, ni dans certaines zones isolées dans lesquelles les forces armées des Khmers Rouges opéraient, en particulier des zones, faiblement peuplées, situées dans les provinces de nord-est du Cambodge.⁶⁴⁰

440. Par ailleurs, relevant de l'application de ce principe du suffrage universel, le droit de vote des femmes au Cambodge et son exercice ne pose pas de questions particulières. En effet, il a été reconnu à partir de 1946, plus précisément par la loi électorale du 31 mai 1946. Depuis cette année-là, ce droit n'a pas été remis en cause par les régimes successifs. Il a été garanti également par les Accords de Paris.

b. Le système de représentation proportionnelle

441. Aux côtés du suffrage universel, le système électoral est un facteur important dans le processus électoral. Le système de représentation proportionnelle⁶⁴¹ fut imposé par les Perm 5 d'abord dans les Accords de Paris qui établissent un « système de démocratie libérale fondé sur le pluralisme » ce qui marquait une nouvelle originalité, puis dans la loi électorale de l'APRONUC.⁶⁴² Le point 2 de l'Annexe 3 des Accords de Paris précise que « *les élections (...) se tiendront dans tout le Cambodge, à l'échelon des provinces sur la base de listes de candidats présentées par les partis politiques, suivant un système de représentation proportionnelle* ». Sur ce point, selon Raoul JENNAR, il y avait eu une grande discussion au sein du CNS en octobre 1991 lors d'une réunion à Pattaya où une divergence de vue surgissait entre partisans du scrutin majoritaire à un tour et partisans du scrutin proportionnel. Au départ, le désaccord était total entre deux parties du CNS, plus précisément, celle du gouvernement de Phnom Penh et du prince Sihanouk président du CNS d'une part et deux membres des Perm 5, les États-Unis et la Chine, d'autre part. Le Premier ministre HUN Sen de la partie de l'État du Cambodge demandait l'application du système majoritaire à un tour qui avait été appliqué au Cambodge entre 1954 et 1966. Cette position était partagée par le prince Sihanouk qui exprima publiquement un point de vue identique à celui du Premier

⁶⁴⁰ ONU – Département de l'information, (1995), *op. cit.*, p. 49

⁶⁴¹ Les systèmes de la représentation proportionnelle visent à attribuer aux différentes forces politiques un nombre de sièges qui est proportionnel à leur assise électorale; toutefois, ils peuvent encourager la prolifération des partis. Ils exigent généralement le scrutin de liste, ce qui éloigne l'électeur de l'élu et limite les possibilités de candidature individuelle et indépendante.

⁶⁴² Cf. *supra*

ministre HUN Sen⁶⁴³. En effet, dans un entretien, le 23 octobre 1993, HOR Namhong, ministre des Affaires étrangères, explique la position de l'État du Cambodge :

*« Depuis avril 1989, les dirigeants de Phnom Penh étudient la question du multipartisme. Ils ont même retenu un système électoral pour permettre sa mise en œuvre : un système majoritaire uninominal à un tour du type britannique. Mais, ils estiment impossible d'organiser la contestation et l'éventuelle remise en cause de leur régime aussi longtemps qu'ils seront seuls à se battre pour éviter le retour des Khmers rouges au pouvoir (...). Nous pensons pour notre part qu'il n'est pas exclu que la question du multipartisme au Cambodge constitue ce qui reste de l'interférence vietnamienne dans les affaires intérieures du Cambodge. En effet, nul n'ignore qu'un grand nombre de responsables politiques, à Phnom Penh, sont très réceptifs à l'idée du multipartisme. Or, chacun sait aussi que la direction vietnamienne, réputée, au Viêt Nam, pour exercer une forte influence sur certains dirigeants cambodgiens, est tout à fait hostile au multipartisme ainsi qu'en témoignent les arrestations répétées de personnalités indépendantes. On voit mal, dès lors, comment le gouvernement vietnamien pourrait, autrement que dans le cadre d'un accord international, laisser se développer au Cambodge un multipartisme qu'il interdit au Vietnam ».*⁶⁴⁴

442. Malgré l'accord commun de HUN Sen et de NORODOM Sihanouk pour exiger un scrutin majoritaire conforme à la pratique en vigueur au Cambodge depuis 1946⁶⁴⁵, les États-Unis qui soutiennent le FNLPK et la Chine qui soutient les Khmers Rouges, deux formations politiques ayant peu de chances de récolter beaucoup de voix, imposent le scrutin proportionnel.⁶⁴⁶ D'après CHHORN Sopheap, la raison avancée était que le scrutin proportionnel était indispensable à la réconciliation nationale en raison de l'hétérogénéité des parties cambodgiennes de l'époque en assurant à chaque faction politique une représentation dans l'Assemblée nationale.⁶⁴⁷ D'ailleurs, du point de vue politique, le choix de ce système

⁶⁴³ JENNAR Raoul (1995), *Chroniques cambodgiennes*, pp. 195-196

⁶⁴⁴ JENNAR Raoul (1995), *op. cit.* p. 165

⁶⁴⁵ Avant 1993, le mode de scrutin pour les élections législatives était le scrutin majoritaire uninominal à un tour. Il fut appliqué dès la première élection générale du 1^{er} septembre 1946 pour une Assemblée constituante à l'échelon des Khèt/Krung (province/municipalité), sur la base de listes de candidats présentés par les partis politiques. Puis, ce scrutin a été utilisé pour les élections législatives dans le régime de Sangkum Reastr Niyum (cf. le Kram no 65 NS du 26 septembre 1947) et dans le régime de la République khmère (cf. l'Ordonnance électorale du 15 juillet 1972). – CHHORN Sopheap, *op. cit.* p. 251

⁶⁴⁶ JENNAR Raoul (2010), *op. cit.* p. 91

⁶⁴⁷ CHHORN Sopheap, *op. cit.*, p. 222

proportionnel est concevable et correspond à la situation particulière du Cambodge de l'époque où la réconciliation nationale et l'unité nationale sont encore fragiles.

443. Le choix du système de la représentation proportionnelle, qui conditionne celui du système politique, effectué par des puissances étrangères était surprenant et contestable, car, d'après Raoul JENNAR, aucune de ces puissances n'a adopté pour elle-même ce système électoral. Il va de soi que la représentation proportionnelle est le système électoral qui favorise la présence dans l'Assemblée parlementaire de la plus grande diversité des opinions. Toutefois, pour les pays qui n'ont pas de tradition démocratique, le risque d'un émiettement des forces politiques peut conduire à l'impossibilité de construire des majorités stables et des gouvernements cohérents, ce qui débouche le plus souvent sur un chaos qui est presque toujours le lit de la dictature⁶⁴⁸. D'ailleurs, il tient à affirmer que

*« Si la préoccupation première est de doter le Cambodge d'une démocratie efficace, capable de protéger, capable de prendre en main les tâches immenses de la reconstruction et forte assez pour défendre l'intérêt général, il convient de mettre en place un système électoral qui crée cette capacité. Encore une fois, l'examen du texte fait douter de la volonté de ses auteurs de doter le Cambodge d'une démocratie efficace. Il s'agit en fait de garantir à tout prix une représentation parlementaire à certains groupes peu assurés d'un fort soutien populaire ».*⁶⁴⁹

444. Par ailleurs, NORODOM Ranariddh précise que le multipartisme échevelé n'a jamais été le signe d'une démocratie saine, efficace et respectueuse des libertés mais un facteur de manipulations politiciennes. À la base de l'action politique, il y a des idées, une doctrine et non des ambitions personnelles. Les doctrines ne sont pas dé-multipliables à l'infini et les ambitions personnelles peuvent s'exprimer au sein de quelques partis incarnant les grandes tendances nationales. On connaît les vertus équilibrantes du bipartisme dans les pays qui le pratiquent. La multiplication des formations sans doctrines est dangereuse pour la véritable démocratie. La sécession partisane afin d'imposer son point de vue ne relève pas davantage de l'esprit démocratique.⁶⁵⁰

445. La mise en œuvre du système de la représentation proportionnelle posa des problèmes en ce qui concerne la notion de l'indépendance nationale. NORODOM Rannariddh

⁶⁴⁸ JENNAR Raoul (1995), *op. cit.* p. 111

⁶⁴⁹ JENNAR Raoul (1995), *op. cit.* p. 111

⁶⁵⁰ NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n° 80, p. 71

rappelle que « *la démocratie pluraliste n'est pas innée dans les sociétés. Elle a des exigences idéologiques, morales mais aussi des contraintes techniques. Elle s'apprend. Le problème s'est posé de façon très concrète au Cambodge aux lendemains des accords de Paris* ». ⁶⁵¹ D'après Boutros BOUTROS-GHALI, « *l'initiation des partis à l'art de la politique est une tâche dont sont essentiellement chargées deux organisations basées aux États-Unis, le National Democratic Institute (NDI) et l'International Republican Institute (IRI). Bien que ce type d'activité n'entre pas dans le cadre du mandat de l'O.N.U., il faudrait d'une manière ou d'une autre que la formation des partis politiques, aspect essentiel de l'organisation d'élections libres et équitables, fasse partie intégrante des futures missions comportant un effort de démocratisation* ». ⁶⁵² D'après NORODOM Ranariddh, « *l'idée est logique et sans doute désintéressée de la part de son auteur mais laisse rêveur sur sa compatibilité avec la notion d'indépendance nationale. A aller trop loin, on peut craindre de provoquer un réflexe de rejet qui pourrait compromettre la démocratie elle-même* ». ⁶⁵³

446. Les partis politiques selon le principe du multipartisme ou de la représentation proportionnelle sont un phénomène relativement récent au Cambodge. Ils naissent et se développent avec la démocratie. Leur émergence pour la première fois remonte aux années 1940. Comme le souligne Glaude-Gilles GOUR, « *il faut rappeler que dès avril 1946, trois partis se sont formés au Cambodge : le parti progressiste, le parti libéral et le parti démocrate* ». ⁶⁵⁴ Leur existence a connu une interruption à partir de 1955 avant de réapparaître avec l'instauration de la démocratie libérale pluraliste par les Accords de Paris du 23 octobre 1991.

447. Cette réapparition est, en effet, contemporaine de la démocratisation du système politique cambodgien. Aux régimes autoritaires à parti unique, a succédé le pluripartisme qui est l'un des traits fondamentaux de la vie politique cambodgienne actuelle. S'agissant de ce rôle des partis politiques dans le pluripartisme, NORODOM Ranariddh s'intéresse à la structure interne du parti et des circuits de décision en son sein. Il considère qu'un regroupement des diverses tendances nationales dans une structure unique mais souple

⁶⁵¹ NORODOM Ranariddh (p.), *op. cit.* n° 81, p. 72

⁶⁵² ONU – Département de l'information, *Les Nations Unies et le Cambodge (1991-1995)*, Série livres bleus des Nations Unies Vol. II, New York, 1995, p. 38

⁶⁵³ NORODOM Ranariddh (p.), *op. cit.* n° 81, p. 72

⁶⁵⁴ Le cadre juridique de cette formation était celui de droit commun en matière d'association tel qu'il résulte de l'ordonnance royale du 31 décembre 1926. La possibilité d'association à but politique initialement interdite par ce texte avait été formellement consacrée à titre provisoire par le Krâm 167 N.S. du 15 avril 1946, dont les dispositions ont été prorogées par le Krâm 229 N.S. du 17 septembre 1946. GOUR Claude-Gilles (1965), *op. cit.*, pp. 165-166

qui leur ménage une large liberté d'expression interne, n'est pas incompatible avec la démocratie. Un système dit de centralisme démocratique ou plus simplement une organisation hiérarchique rigoureuse du pouvoir de décision dans le parti peut faire naître de légitimes inquiétudes. La chose pourrait cependant être tolérable si les organes directeurs du parti se bornaient à définir les lignes générales d'un programme proposé aux militants, à prendre position sur les grands problèmes du jour, et à choisir les candidats à l'élection. Mais lorsque le système aboutit à la constitution d'une structure politico-administrative d'action parallèle qui tend à se substituer aux autorités étatiques constitutionnellement compétentes, à les marginaliser ou à les réduire au rang d'instrument subordonné d'exécution des volontés du parti, nous ne sommes plus en démocratie mais dans un régime de type stalinien.⁶⁵⁵

448. En plus du caractère de suffrage universel et du système électoral, il nous convient d'examiner la mise en œuvre du processus électoral par l'APRONUC qui tentait d'assurer les caractères libres et équitables du processus électoral dans les circonstances bien particulières du Cambodge de la période de transition.

449. La période préélectorale fut marquée par la recrudescence de différentes formes de violence répertoriées en différentes catégories par le secrétaire général de l'ONU⁶⁵⁶. Cette violence est due principalement à l'échec de la phase de désarmement des factions cambodgiennes et à la passivité et la faiblesse de l'APRONUC dans la mise œuvre de sa mission consistant à garantir le maintien effectif et impartial de l'ordre public et le plein respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.⁶⁵⁷ Yasushi AKASHI justifia cette faiblesse par l'insuffisance des ressources et par la priorité accordée à la protection du processus électoral.⁶⁵⁸

450. C'était dans ce climat d'insécurité grandissant que les opérations de l'APRONUC, l'inscription des électeurs, l'enregistrement des partis politiques, l'éducation et l'information des électeurs et l'organisation de la campagne électorale ont eu lieu. Et ce, paradoxalement, plutôt avec succès.

451. D'une part, en ce qui concerne l'inscription des électeurs, entre octobre 1992 et

⁶⁵⁵ NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n° 79, p. 71

⁶⁵⁶ Ce sont premièrement, les attentats contre les personnes de langues vietnamiennes, y compris des personnes de souche vietnamienne nées au Cambodge, par les forces de la partie du Kampuchéa Démocratique, deuxièmement, l'intimidation par la partie de l'État du Cambodge des autres partis politiques, principalement le FUNCINPEC à force d'attaque et de harcèlement, troisièmement, les attaques contre le personnel de l'APRONUC et enfin, la violence aveugle liée au banditisme et à la criminalité. – Cf. Rapport du Secrétaire général, S/25784, 15 mai 1993, §10, p. 3

⁶⁵⁷ Accord pour un règlement politique global, Annexe I, Section B, § 5, b).

⁶⁵⁸ Rapport du Secrétaire général, S/23613, 19 février 1992, § 21-22, p. 4

mars 1993, 4 764 430 millions de Cambodgiens, y compris les 365 000 réfugiés et personnes déplacées qui ont été rapatriés au pays, soit plus de 96% des personnes habilitées à voter, s'étaient fait inscrire sur les listes électorales. Ce succès résultait de la détermination et des efforts du personnel local recruté et formé aux techniques d'enregistrement et aux techniques électorales par l'APRONUC et des volontaires des Nations Unies, qui surmontaient toutes les difficultés d'un dispositif complexe mis en place par la composante « Élections » de l'APRONUC. En effet, cette complexité était due à l'absence de recensement et de statistiques fiables sur la population cambodgienne à l'époque, d'autre part, à l'état déplorable des infrastructures de communication et au climat d'insécurité qui régnait dans le pays.

452. D'autre part, s'agissant de l'enregistrement des partis politiques et des candidats, dans un pays qui traversait une transition démocratique, 20 des 22 partis politiques furent officiellement enregistrés et reconnus. Ils remplissaient les conditions requises pour participer au scrutin conformément à l'Accord sur un règlement politique global du conflit cambodgien et la loi électorale de l'APRONUC de 1992 qui imposaient l'obligation d'avoir 5 000 électeurs inscrits pour constituer un parti politique, la conformité des plates-formes électorales aux principes et objectifs de l'Accord, l'affiliation à un parti afin de pouvoir se porter candidates à l'Assemblée constituante, ...⁶⁵⁹ Vingt partis en lice reflétaient la volonté des Cambodgiens d'opter pour le pluralisme politique. Selon la loi électorale de l'APRONUC, les électeurs ne voteraient pas pour des individus, mais pour des partis politiques. La liste des candidats des partis qui se présentaient dans chaque province était publiée avant les élections, etc.⁶⁶⁰

453. Par ailleurs, à propos de l'éducation civique et l'information des électeurs sur les enjeux des élections considérées comme des éléments importants des élections libres et équitables et qui conditionnaient, par conséquent, en partie le succès des élections et l'enracinement de la démocratie dans le pays en transition, la division de l'information et de l'éducation de l'APRONUC avait pu mener des opérations dans la quasi-totalité du territoire du pays. Différents supports, vidéos, affiches, radio, télévision, furent utilisés pour expliquer à la population cambodgienne le sens des Accords de Paris, la nature, les objectifs et les activités de l'APRONUC et le processus électoral, en particulier pour le sensibiliser sur

⁶⁵⁹ Accord sur un règlement politique global du conflit cambodgien, Annexe relative aux élections (Annexe 3), art. 5-7)

⁶⁶⁰ ONU – Département de l'information, *Les Nations Unies et le Cambodge (1991-1995)*, Série livres bleus des Nations Unies Vol. II, New York, 1995, pp. 32-33 et p. 35

l'importance du scrutin, le secret de vote et les droits de l'Homme.⁶⁶¹ Le taux de participation des électeurs au vote témoignait entre autres du travail bien accompli par ces opérations. Cela contribuait à instaurer une démocratie libérale et pluraliste qui exigeait entre autres un environnement dans lequel les valeurs de la démocratie sont comprises et mises en pratique par la population. La mise en œuvre des programmes d'éducation civique dans les situations de transition ou de changement comme le Cambodge était nécessaire pour que le résultat soit véritablement représentatif de la volonté du peuple.

454. L'APRONUC, par le biais de sa division de l'information et de l'éducation et la composante « Administration civile » et en application de l'article 36 de la loi électorale⁶⁶² a permis aux partis politiques d'avoir un accès équitable aux médias pendant la période électorale. En effet, l'APRONUC créa, en novembre 1992, Radio APRONUC qui diffusait 15 heures par jour à travers le pays, des programmes électoraux, permettant à tous les partis en lice de s'exprimer et promouvant le message du « secret de vote » qui était au cœur de sa campagne d'éducation électorale. En vue de garantir un accès équitable aux médias, des débats en forme de table ronde auxquels ont participé des représentants des vingt partis en lice ont été organisés par l'APRONUC et passés à la télévision et diffusés dans tout le pays. Selon l'APRONUC, à la fin de la campagne électorale, quelque 1 529 réunions et manifestations politiques avaient été tenues dans tout le pays, rassemblant environ 800 000 Cambodgiens.⁶⁶³ Des rallyes politiques ont eu lieu pacifiquement et sans incident notable. D'ailleurs, la criminalité et la violence eurent tendance à diminuer pendant la période de la campagne électorale, du 7 avril au 19 mai 1993. Cela était dû entre autres aux mesures prises par l'APRONUC en application que l'article 39 de la loi électorale de l'APRONUC⁶⁶⁴ et à l'article 7 de l'Annexe III de l'Accord sur un règlement global du conflit cambodgien prévoyait que l'adhésion à un Code de conduite⁶⁶⁵ établi par l'APRONUC en consultation avec le CNS (Conseil national suprême du Cambodge) est la condition pour participer aux élections. Les

⁶⁶¹ BARBIER Sandrine, op. cit., p. 160

⁶⁶² Cet article stipule que *"pour garantir aux partis en lice l'équité de l'accès aux médias, y compris la presse, la télévision et la radio, tous les journaux et organes de diffusion contrôlés par les autorités publiques du Cambodge seront mis gratuitement à la disposition du Représentant spécial des Nations Unies aux fins de la publicité et de l'éducation électorale liées à la tenue des élections"*

⁶⁶³ JENNAR Raoul, "L'ONU au Cambodge. Les leçons de l'APRONUC", in *Études internationales*, Vol. XXVI, n° 2, juin 1995, p. 299

⁶⁶⁴ Cet article 39 stipule que *"dans l'exercice de leur droit d'accès aux médias, tous les partis politiques et candidats inscrits s'abstiendront de promouvoir la violence, la tromperie ou la confusion, de chercher à compromettre le caractère secret du scrutin, et d'utiliser un langage injurieux"*.

⁶⁶⁵ Le Code définissait les libertés fondamentales dont devaient jouir tous les partis participant à la campagne électorale, mais insistait aussi sur l'interdiction de recourir à l'intimidation et à la violence et de porter des armes lors des réunions politiques.

partis avaient accepté d'aviser l'APRONUC de leurs rassemblements et, en coopération et liaison avec les Nations Unies, d'éviter de faire coïncider leurs réunions avec celles d'autres partis. Tous les partis avaient entrepris de faire comprendre à leurs sympathisants la signification de la démocratie, en particulier en soulignant que le scrutin était secret et que nul ne saurait jamais pour qui un individu avait voté. L'élément sans doute le plus important du Code pour le Cambodge était le fait que tous les partis devaient rencontrer au moins une fois tous les quinze jours le Responsable électoral des Nations Unies, pour débattre de tout problème qui aurait surgi pendant la campagne. En établissant cet axe de communication régulière entre les partis, l'APRONUC a pu anticiper et éviter des incidents et malentendus qui auraient peut-être abouti à des actes de violence.⁶⁶⁶

455. A l'approche de la date prévue du scrutin, bien que la préparation des élections ait connu un déroulement encourageant, la création d'un climat de neutralité politique fut jugée impossible en raison des niveaux élevés des actes de violences et d'intimidations politiques avec des centaines de morts liés aux élections mais aussi de la menace des Khmers Rouges de saboter le scrutin. L'objectif envisagé de garantir un environnement politique neutre dans les Accords de Paris et le plan de mise en œuvre du secrétaire général de l'ONU n'a donc pas été atteint. Cet échec provoqua la question d'un report éventuel du scrutin. Mais le secrétaire général de l'ONU décida de maintenir les élections à la date prévue. Il justifia ce maintien en indiquant qu'« *il ne serait pas réaliste de soumettre le Cambodge à des normes qui sont valables pour les pays jouissant d'une situation stable ou possédant des traditions démocratiques bien établies. En outre, une telle situation d'insécurité se trouve bien dans d'autres pays, y compris lorsque les élections se tiennent dans des conditions beaucoup plus favorables, et non dans le sillage d'un conflit âpre et prolongé avec son héritage de tensions et de méfiance profonde comme c'est le cas du Cambodge* ». ⁶⁶⁷ La décision du secrétaire général de l'ONU d'organiser les élections à la date prévue fut approuvée à l'unanimité par le Conseil de Sécurité par sa résolution 826 (1993) du 20 mai 1993. Le Conseil de Sécurité avertit qu'il réagirait de façon appropriée si l'une des parties ne respectait pas ses obligations. ⁶⁶⁸ L'adoption de cette résolution révéla l'attachement du Conseil de Sécurité à la tenue des élections et sa détermination à ne pas laisser une partie ruiner tous les efforts de la communauté internationale pour rétablir la paix au Cambodge.

⁶⁶⁶ Voir *Rapport de l'UIP sur la mission d'observation des élections au Cambodge, 16 mai-4 juin 1993*, Genève 1993; en ce qui concerne le texte du Code de conduite, Annexe II; voir également Goodwin-Gill, *Codes de conduite pour les élections* (1998), dont les annexes contiennent des exemples de codes de ce type.

⁶⁶⁷ Cf. Rapport du Secrétaire général, S/25784, 15 mai 1993, §22, p. 5

⁶⁶⁸ Résolution 826 (1993), 20 mai 1993, §9 et 13. – BARBIER Sandrine, *op. cit.* p. 165

§. 2. La période électorale et la détermination des résultats des élections

456. Face à la menace d'un échec complet dans la réalisation de sa mission d'organiser les élections libres et équitables, l'APRONUC a pris des mesures mobilisant d'importants moyens pour que le scrutin ait lieu dans les meilleures conditions possibles. Ces mesures consistaient d'abord à rationaliser son dispositif de sécurité en décidant de ne pas organiser le scrutin dans les régions contrôlées par les Khmers Rouges et d'autres régions éloignées et en se concentrant principalement dans les zones classées comme présentant des risques moyens et élevés, en particulier les bureaux de votes et leurs abords. Ce dispositif est venu s'ajouter à celui qui avait été mis en place suite à un accord entre la composante militaire de l'APRONUC et les forces armées des trois factions participant aux processus électoral. Au terme de cet accord, ces forces armées s'engageaient à assurer la sécurité dans les zones sous leur contrôle et à informer l'APRONUC des menaces éventuelles ou réelles risquant de compromettre le scrutin.⁶⁶⁹

457. À la surprise générale, le scrutin se déroula du 23 au 28 mai 1993⁶⁷⁰ comme prévu dans de bonnes conditions contrairement à ce que la situation précédant la tenue des élections avait laissé croire.⁶⁷¹ En effet, pendant la durée du scrutin, dans les quelques 1 400 bureaux de vote fixes et les 200 équipes mobiles installées dans le pays, le vote par des foules nombreuses et enthousiastes s'est déroulé dans une « atmosphère de paix et de fête », les incidents ont été relativement peu nombreux.⁶⁷² Ces élections ont été supervisées par les 470 volontaires des Nations Unies, quelques 950 assesseurs internationaux venant de 44 pays. Plus de 60 000 agents électoraux cambodgiens ont pu jouer un rôle important dans la tenue du scrutin.⁶⁷³ Le taux de participation est élevé, soit 89,56% des électeurs inscrits. Les résultats

⁶⁶⁹ Cf. Rapport du Secrétaire général de l'ONU, S/25719, 3 mai 1993, § 37, pp. 9-10. - BARBIER Sandrine, *op. cit.* p. 167

⁶⁷⁰ En effet, le CNS décida en janvier 1993 que le scrutin aurait lieu du 23 au 25 mai 1993 seulement. Mais le Secrétaire général des Nations Unies prolongea jusqu'au 28 mai, en estimant que trois jours supplémentaires seraient nécessaires pour que tous les Cambodgiens puissent voter dans des bureaux mobiles.

⁶⁷¹ Des déserteurs khmers rouges ont fait savoir, plusieurs mois après le scrutin, que le dispositif de sécurité mis en place par l'APRONUC et surtout par la partie de l'État du Cambodge qui contrôlait 90% du territoire les a contraints à renoncer à leur projet de tenter de détruire le processus électoral. – JENNAR Raoul, *op. cit.* note 582, p. 299

⁶⁷² Rapport du Secrétaire général de l'ONU, S/25913, 10 juin 1993, § 5, p. 2

⁶⁷³ HEININGER Janet E., *Peacekeeping Transition : the United Nations in Cambodia*, New York, The Twentieth Century Fund Press, 1994, p. 41

préliminaires ont donné le FUNCINPEC arrivé en tête du scrutin, suivi par le PPC et le PLDB. Dès le 29 mai, M. Akashi s'empresse de déclarer devant le CNS que «les élections se sont déroulées librement et équitablement ». Il se basait essentiellement sur les conditions de déroulement du scrutin et la forte participation des Cambodgiens. Pourtant, au regard des critères qu'il avait fixés lui-même, le 21 avril 1993, pour juger si les élections sont libres et équitables - « premièrement, dans quelle mesure la campagne et le scrutin [ont] donné lieu à des actes de violence, d'intimidation et de harcèlement ; deuxièmement, dans quelle mesure la partie de l'État du Cambodge, qui contrôle les zones les plus vastes et dispose de la structure administrative la plus importante, [a] été injustement avantagée et enfin, conduite technique du scrutin»⁶⁷⁴ - il était clair que les élections⁶⁷⁵ ne pouvaient être déclarées libres et équitables.

458. Le PPC, qui contrôlait encore l'armée, la police et l'appareil d'État – conséquence de l'échec de l'APRONUC à neutraliser les structures administratives existantes – refusait de reconnaître les résultats qui faisaient de lui le deuxième parti. Il avait déploré un ensemble de fraudes qualifiés d'irrégularités massives lors du scrutin et du dépouillement⁶⁷⁶ et réclamé l'organisation des nouvelles élections dans sept provinces, y compris la capitale Phnom Penh. Il a même accusé l'APRONUC de partialité et en particulier la Radio APRONUC. Il dénonçait des manipulations de la loi électorale modifiée sans consultation du CNS, sur deux points deux semaines seulement avant le scrutin. L'APRONUC à laquelle la loi électorale avait confié la charge de régler les protestations, a rejeté les contestations du PPC faute de preuves suffisantes. En même temps, des éléments du PPC ont tenté de faire sécession dans trois provinces de l'est du pays. La peur d'une nouvelle guerre civile dépassa un moment le stade de la spéculation. Face à cette situation, le Conseil de Sécurité de l'ONU « demande à toutes les parties de se conformer à l'obligation qui leur incombe de respecter pleinement les résultats des élections. »⁶⁷⁷ Le prince NORODOM Sihanouk, président du CNS, est intervenu pour résoudre cette crise. Malgré une très forte opposition des États-Unis et malgré une vive hostilité de l'APRONUC, le prince NORODOM Sihanouk réussit à imposer un gouvernement provisoire de coalition PPC-FUNCINPEC. Les deux partis sont

⁶⁷⁴ Rapport du Secrétaire général, 15 mai 1993 - S/25784, § 6.

⁶⁷⁵ BARBIER Sabine, *op. cit.* p. 168

⁶⁷⁶ Urnes scellées mais vides, sceaux brisés apposés sur les urnes, près de 1000 selon le PPC. Il accusait l'APRONUC d'avoir refusé les garanties permettant de s'assurer que les urnes entreposées pendant cinq nuits ne seraient pas ouvertes. Les centres de dépouillement furent situés dans les chefs-lieux provinciaux, des cas de bulletins en attente, ils furent transférés au centre de dépouillement principal, à Phnom Penh. – JENNAR Raoul (2010), *op. cit.* p. 119

⁶⁷⁷ Résolution 835 (1993), le 2 juin 1993, § 2

convenus de partager la direction du gouvernement sur une base égale. Ce gouvernement qui n'était pas prévu par les Accords de Paris, ne fut jamais reconnu comme tel par l'APRONUC, qui préférait l'appeler une « administration provisoire conjointe ». ⁶⁷⁸ Après la conclusion de cet accord, le PPC accepta les résultats.

459. Les résultats définitifs des élections ont été proclamés par l'APRONUC, le 10 juin. Le PPC rassemble 38,23 % des suffrages (avec 1 533 471 voix, soit 51 sièges), contre 45,47 % des suffrages exprimés (avec 1 824 188 voix, soit 58 sièges) pour le FUNCINPEC, 3,81% pour le PLDB (avec 152 764 voix, soit 10 sièges). Le dernier siège est pour le MOLINAKA avec ses 55 107 suffrages. ⁶⁷⁹ Le Conseil de Sécurité a entériné, le 15 juin, « les résultats des élections qui ont été certifiées libres et équitables par les Nations Unies ». ⁶⁸⁰

460. D'après Raoul JENNAR, la conséquence quasi mécanique du système électoral retenu par les Accords de Paris fut qu'aucun parti politique ne disposait ni de la majorité absolue, ni de la majorité des deux tiers requises pour l'adoption de la Constitution. La mise en œuvre technique du processus électoral fut un réel succès à mettre à l'actif de l'APRONUC. La gestion politique des suites du scrutin fut un succès qui, lui, est à mettre à l'actif des Cambodgiens et, en tout premier lieu, de NORODOM Sihanouk. ⁶⁸¹ Le Gouvernement provisoire de coalition a été soutenu à l'unanimité par l'Assemblée constituante et approuvé par celle-ci, le 1^{er} juillet 1993. L'Assemblée constituante démarrait ses travaux d'élaboration de la Constitution dès le 15 juin et adoptait la Constitution le 21 septembre 1993. Elle devint l'Assemblée nationale, le 24 septembre 1993, après la promulgation de la nouvelle Constitution.

461. Durant la dernière période de transition, les principes des élections démocratiques prévus par les Accords de Paris ont été imposés par les Perm 5 et l'APRONUC et inscrits dans la nouvelle Constitution du Cambodge.

Section 2. L'enracinement du processus électoral crédible et équitable

462. Après la promulgation de la Constitution de 1993 marquant la fin de la mission de l'APRONUC au Cambodge et la fin de l'existence du CNS, selon les prismes cambodgiens

⁶⁷⁸ JENNAR Raoul, « L'ONU au Cambodge », in *Études internationales*, vol. 26, n° 2, 1995, p. 300

⁶⁷⁹ ISOART Paul, *op. cit.* p. 174

⁶⁸⁰ Résolution 840 (1993), le 15 juin 1993, § 2

⁶⁸¹ JENNAR Raoul (2010), *op. cit.* p. 119

et occidentaux, des jugements différents sur les résultats de la mise en œuvre de cette importante mission de maintien de la paix sous forme d'échec ou de réussite⁶⁸². Il en était de même sur les caractères « libres et équitables » des élections générales de mai 1993 organisées et conduites par l'APRONUC. Quoi qu'il en soit, il s'est avéré indéniable que la mise en œuvre des Accords de Paris, notamment la tenue du premier scrutin général, a jeté des premières bases de la démocratie libérale et pluraliste au Cambodge telle que nous la connaissons aujourd'hui.

463. Dans le cadre de cette démocratie libérale et pluraliste prévue par l'article 51, alinéa 1 de la Constitution, ces bases, en particulier les principes d'élections démocratiques, libres et équitables, ont été adoptés par les constituants cambodgiens qui les ont inscrits dans la Constitution de 1993. Ces principes ont été, par la suite, renforcés d'une échéance électorale à l'autre. Cet enracinement s'effectue tout d'abord dans le cadre légal des lois concernées et puis dans la mise en œuvre de ces législations visant à garantir les caractères crédibles et équitables du scrutin, lesquels confirment la légitimité des pouvoirs publics qui en sont issus.

§. 1. Les principes constitutionnels, le cadre légal et le dispositif institutionnel des élections démocratiques,

464. En vertu de l'article 51 de la Constitution 1993, le système politique cambodgien est constitutionnellement une démocratie libérale pluraliste qui repose sur la souveraineté des citoyens et sur le principe de la représentativité, lesquels l'expriment par leur vote lors des élections générales. Les élections sont par essence une composante indispensable de la démocratie et le fondement du renouvellement périodique de la légitimité du pouvoir. Les élections a fortiori générales (puisqu'elles désignent la représentation nationale) sont donc l'outil de légitimation par excellence. De plus, après avoir adopté la démocratie libérale et le pluralisme, le pouvoir de l'État ne peut trouver de légitimité rationnelle que dans le processus électoral. « *Le principe intangible du recours aux urnes, à la fois pour renouveler périodiquement la légitimité du pouvoir d'État et pour reconduire l'habilitation des dirigeants à dire la légalité* »⁶⁸³ ; « *Seule l'élection légitime véritablement le pouvoir* ». ⁶⁸⁴ C'est un mécanisme de la légitimation politique qui vise à établir la reconnaissance du droit de

⁶⁸² Cf. JENNAR Raoul (2010), *op. cit.* pp. 95-120, BARBIER Sandrine, *op. cit.* pp. 115-134, ISOART Paul, *op. cit.* pp. 157-177

⁶⁸³ BRAUD Philippe, *op. cit.* p. 66

⁶⁸⁴ ARDANT Philippe, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, 12^e éd. L.G.D.J., Paris, 2000, p 191.

gouverner.

465. Par ailleurs, l'article 76 alinéa 2 de la Constitution du 24 septembre 1993 dispose que « *les députés sont élus au suffrage universel, libre, égal, direct et au scrutin secret* ». Le caractère universel du suffrage, l'égalité devant le suffrage et le secret du vote sont des éléments fondamentaux de la démocratie cambodgienne. Par cet article, les citoyens sont ainsi amenés à arbitrer la compétition électorale entre les différents partis politiques.

466. Ce principe de suffrage universel est précisé également par l'article 51 *nouveau* alinéas 2 et 3 de la Constitution de 1993 qui dispose que « *Tout citoyen khmer est maître de la destinée de son pays. 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* ». Pour CHHORN Sopheap, cet article est très clair. Il attribue la souveraineté au seul peuple, à l'exclusion de tout partage avec le roi ; en outre, l'exercice délégué de cette souveraineté, par application de la séparation des pouvoirs entre pouvoir législatif, exécutif et juridictionnel, sera attribué à l'Assemblée, au gouvernement royal et aux tribunaux. Le roi n'est pas cité comme attributaire.⁶⁸⁵

467. La Constitution de 1993 garantit des droits et un statut identique à l'homme et à la femme jugeant que dans une société moderne, sans la participation des femmes à tout le processus de développement, il ne peut y avoir de progrès. Cette parité de droit a été également favorisée par la loi fondamentale dans le domaine politique, notamment aux mandats électoraux, et par la loi électorale. C'est ainsi que l'article 31, alinéa 2 de la Constitution de 1993 stipule que « *Les citoyens khmers sont égaux devant la loi : ils ont les mêmes droits, les mêmes libertés et les mêmes devoirs sans distinction de race, de couleur, de sexe, de langue, de croyances, de religions, de tendances politiques, d'origine de naissance, de classe sociale, de fortune ou d'autres situations.* » L'article 34, alinéa 1, 2 et 3, précise que « *Les citoyens khmers des deux sexes ont le droit de vote et d'éligibilité. Les citoyens khmers des deux sexes âgés d'au moins 25 ans peuvent être candidats aux élections législatives et sénatoriales.* » De plus, la loi électorale du 26 décembre 1997 et la loi additive du 8 avril 1998 posent l'égalité des sexes comme principe pour tout le processus électoral. Ainsi, l'article 50 de la loi, en conformité avec la Constitution, pose que tous les citoyens de nationalité khmère ont la capacité d'être électeurs, alors que l'article 33 précise que peut être candidat « tout citoyen khmer ».

468. Par ailleurs, aux termes de l'article 77 al. 2 qui dispose que « *tout mandat*

⁶⁸⁵ CHHORN Sopheap, *op. cit.* p. 16

impératif doit être considéré comme nul », la Constitution cambodgienne du 24 septembre 1993 adopte le système représentatif qui consiste à désigner par le suffrage universel les personnes qui auront à exercer la souveraineté au sein de l'État et auront en charge, « au nom du peuple et pour le peuple », la conduite des affaires publiques. Depuis cette date, les élections générales organisées à intervalles réguliers⁶⁸⁶ offrent ainsi l'occasion de vérifier l'adhésion des électeurs à la manière dont les élus ont utilisé le pouvoir qui leur a été temporairement délégué. Cette vérification périodique de la concordance entre les représentants du peuple et les représentés constitue le régime politique de la démocratie représentative. En démocratie représentative, l'exercice du pouvoir est confié à des représentants élus au suffrage universel. La démocratie représentative implique donc que le droit de suffrage est attribué aux citoyens et leur permet de désigner les représentants qui exercent la souveraineté en leur nom pendant une durée déterminée.⁶⁸⁷

469. Raoul JENNAR a noté que la Constitution de 1993 était muette sur le système électoral que devra mettre en œuvre la loi prévue par l'article 76. Pourtant les conséquences du choix d'un système électoral sur le système politique sont décisives. Il exerce une influence sur la représentation des forces politiques et a des effets considérables sur la vie politique.⁶⁸⁸ La Constitution ne renvoie même pas la détermination du système électoral à des lois organiques mais à des lois ordinaires. Selon CHHORN Sopheap, l'absence de l'inscription dans la Constitution de 1993 du mode de scrutin applicable aux élections législatives reflétait la volonté des Constituants cambodgiens de laisser toute liberté aux majorités parlementaires même relatives de modifier à leur profit les règles du jeu et par la procédure la moins contraignante. Puisque le choix des modes de scrutin de l'un plutôt que de l'autre est largement dépendant des objectifs politiques poursuivis, le choix du système électoral est donc fondamental puisqu'il doit obéir à « deux grands principes réputés antagonistes : l'équité de la représentation et l'efficacité gouvernementale c'est-à-dire l'absolue nécessité de dégager des majorités solides »⁶⁸⁹. En tout état de cause, le choix d'un système électoral n'est pas neutre, il s'agit d'un choix politique. Pour les hommes politiques cambodgiens, le bon système électoral est celui qui leur fait gagner les élections. Un système électoral est ainsi constitué par un ensemble de modalités techniques à travers lesquelles sont poursuivis des

⁶⁸⁶ Selon l'article 78 de la Constitution, les élections législatives ont lieu tous les cinq ans.

⁶⁸⁷ CHHORN Sopheap, *op. cit.*, p. 18

⁶⁸⁸ JENNAR Raoul, "Les Constitutions du Cambodge : ambitions, continuités et ruptures", in *Actes du Colloque International sur la Khmérologie* du 26-30 août 1996, Vol. I, Presses de l'Université Royale de Phnom-Penh, 1998, p. 277

⁶⁸⁹ ZARKA Jean-Claude, *Les systèmes électoraux*, éd. Ellipses, Paris, 1996, p. 4

objectifs politiques.⁶⁹⁰

470. Cette lacune constitutionnelle a été comblée par la loi électorale du 26 décembre 1997 qui confirme le système de la représentation proportionnelle. L'article 5 de cette loi électorale précise que « *les députés sont élus au suffrage général, universel, libre, juste et équitable, égal, direct et par vote secret. Les élections ont lieu au scrutin proportionnel par province ou municipalité en prenant la province ou municipalité comme circonscription électorale.* »⁶⁹¹ Par ailleurs, lors de l'adoption de la loi électorale de décembre 1997, il est à noter que le PPC et le Premier ministre HUN Sen qui avaient préféré initialement le système majoritaire avant la signature des Accords de Paris⁶⁹² ont opté pour le système de la représentation proportionnelle. Cela résulte de leur pragmatisme politique. Pour CHHORN Sopheap, la raison de l'adoption de la proportionnelle était due à l'indispensable réconciliation nationale en assurant à chaque faction politique une représentation dans l'Assemblée nationale⁶⁹³. Cette adoption tendait à confirmer l'objectif fixé pour consolider davantage la démocratie au Cambodge, impliquant la participation de chaque parti au sein de l'Assemblée nationale et des institutions politiques, sans quoi le pays courait le risque que certains groupes se sentant exclus et en viennent à adopter des méthodes antiparlementaires, et soient tentés par des actions de sabotage ou de guérilla comme ce fut le cas des Khmers rouges dans les années 1950. D'autre part, le PPC et le Premier ministre HUN Sen auraient vu en ce système de la représentation proportionnelle un intérêt circonstanciel important dans la mesure où le FUNCINPEC en 1997 était en situation de faiblesse en raison des dissensions internes provoquant des fragmentations en plusieurs partis créés par ses dissidents. Il en était de même pour le PLBD qui occupait la troisième position à l'Assemblée nationale.

471. Ces principes constitutionnels de 1993 relatifs aux élections sont mis en œuvre pour les pouvoirs publics depuis juillet 1998 où les premières élections multipartites furent menées par les Cambodgiens depuis plus de trois décennies. Le cadre légal et le dispositif institutionnel des élections furent mis en place entre octobre 1997 et avril 1998 où l'Assemblée nationale a adopté trois lois indispensables à l'organisation du scrutin. Ce sont la loi sur les partis politiques, qui fut promulguée le 28 octobre 1997, la loi électorale, le 26

⁶⁹⁰ CHHORN Sopheap, *op. cit.*, p. 27

⁶⁹¹ *Annales de la Faculté de droit et des Sciences économiques*, vol. 1998, Phnom Penh, p. 157

⁶⁹² Voir infra **xxxx**

⁶⁹³ CHHORN Sopheap, *op. cit.*, p. 21

décembre 1997⁶⁹⁴ et la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel en avril 1998.⁶⁹⁵ Les projets initiaux de ces lois élaborés par le Gouvernement royal ont été modifiés aux termes des débats parlementaires afin de mieux répondre aux critères internationaux. Ces bases légales ont été amendées et améliorées d'une échéance électorale à l'autre depuis 1998 jusqu'en 2013 afin que les élections soient libres et équitables et respectent la volonté des citoyens et consolident la légitimité des pouvoirs publics et la démocratie.

472. Dès le départ, à la différence des élections organisées et conduites par l'APRONUC, les législateurs cambodgiens ont attaché une importance particulière au processus électoral dont la gestion indépendante et impartiale est essentielle à la tenue d'élections libres et régulières. Ainsi, en application de la loi électorale du 26 décembre 1997, la Commission nationale Électorale (CNE) a été établie dès janvier 1998 et chargée d'organiser et de gérer toutes les élections nationales et locales. L'article 12 de la loi électorale précise que « *la CNE est une institution indépendante et neutre dans l'exécution de ses compétences.* »⁶⁹⁶ Il est donc responsable de la planification, l'organisation et la gestion des élections dans tout le pays. Il dispose de toutes les prérogatives nécessaires à l'accomplissement de ses attributions, notamment en prenant toutes les mesures permettant aux élections de se dérouler d'une façon libre, juste, équitable et par vote secret.⁶⁹⁷

473. Quant au financement et à la pérennité de la CNE et des opérations électorales, eu égard à la situation économique du pays à l'époque, les législateurs cambodgiens prévoyaient une large possibilité que les contributions du Gouvernement royal et celles des donateurs extérieurs puissent permettre la mise œuvre du processus électoral. La loi électorale prévoit dans son article 121 « un compte spécial au Trésor national » pour recueillir les fonds

⁶⁹⁴ L'article 76 alinéa. 5 de la Constitution de 1993 prévoit que « l'organisation chargée de la préparation des élections, des modalités et du fonctionnement des élections doit être déterminée par la loi électorale. »

⁶⁹⁵ Le rôle du Conseil constitutionnel en matière de contrôle des élections parlementaires est prévu par l'article 136 alinéa 2 de la Constitution, la loi du 8 avril 1998 relative à l'organisation et au fonctionnement du Conseil constitutionnel, ainsi que par la loi électorale du 26 décembre 1997 sur l'élection des députés, modifiée par la loi du 17 septembre 2002 sur l'amendement de la loi sur l'élection des députés. Ce contrôle peut porter aussi bien sur l'organisation des élections (enregistrement des partis politiques, des candidats, inscriptions des électeurs sur les listes électorales que sur les résultats des élections. Le Conseil constitutionnel peut dans certains cas être saisi directement de la plainte. Ainsi pour toute plainte déposée directement par une personne ou un parti politique candidat à l'élection et qui en conteste les résultats. Dans ce cas, la plainte doit être déposée dans un délai de 72 heures à compter de la proclamation provisoire des résultats. Le conseil doit statuer dans les 20 jours à compter de la date de réception des recours. Le plus souvent néanmoins, il interviendra après que la Commission nationale électorale (CNE) s'est prononcé sur la plainte. Le demandeur contestera alors la décision de cette CNE. Dans un contexte souvent tendu avant comme après les élections législatives, le contentieux électoral est endémique et donne lieu à de nombreuses décisions du Conseil constitutionnel. - GAILLARD Maurice (dir) (2005), *op. cit.* pp. 150-151

⁶⁹⁶ *Annales de la Faculté de droit et des Sciences économiques*, vol. 1998, Phnom Penh, p. 159

⁶⁹⁷ Article 16 de la loi électorale de décembre 1997.

électorales⁶⁹⁸ en application de la loi des finances. Elle autorise également un certain nombre de financements électoraux en provenance de l'étranger à être réalisés par des opérations échappant au Trésor national. Entre 1998 et 2008, le financement des donateurs a été une source significative de soutien, mais a diminué d'une élection à l'autre tandis que la contribution du Gouvernement royal a constamment augmenté. En 2013, les contributions des donateurs se présentaient seulement sous forme des équipements alors que le Gouvernement royal prenait en charge la totalité des dépenses. En effet, le total des dépenses de la mission de l'APRONUC qui était responsable de la préparation et de la mise en œuvre des élections de 1993 au Cambodge était d'environ 2 milliards de dollars américains (USD). Les chiffres ultérieurs ne sont pas directement comparables avec cela, mais le coût des élections nationales pour le Trésor national est passé de 24,34 millions USD en 1998 à 11,16 millions de USD en 2003 avant d'augmenter à 16,67 millions de USD en 2008 et à 20,93 millions de USD en 2013. Des progrès importants ont été accomplis vers un processus électoral qui est durable financièrement. La réduction des coûts de 1998 à 2003 a été, cependant, en partie le résultat d'une décision de modifier l'inscription des électeurs par un travail indépendant mis en œuvre directement par les autorités électorales pour chaque élection à un processus entrepris par les autorités locales, notamment les conseils de commune et de quartier, impliquant un registre électoral permanent. La part des contributions du Gouvernement au budget de la CNE et des opérations électorales est passée successivement de 23% en 1998, à 51,8 % en 2003 et à 61,50% en 2008 et à 100% en 2013. Par contre, les contributions financières de la communauté internationale et des partenaires de développement au processus électoral du Cambodge sont passées de 77% en 1998, à 48,2 % en 2003 et à 38,50% en 2008 et 0% en 2013.⁶⁹⁹ Pour des observateurs de la vie politique cambodgienne et les partis minoritaires représentés à l'Assemblée nationale, les dépenses de la CNE et celles pour les opérations électorales devraient être inscrites dans le budget national afin de garantir le caractère neutre et indépendant et la pérennité de la CNE.

474. Par ailleurs, les législateurs n'ont pas confié à la CNE le pouvoir de déterminer le nombre et la répartition des sièges par province/municipalités à l'Assemblée nationale. Cela incombe à une commission spéciale du Conseil des ministres, qui se réunit dans la troisième année de chaque législature, pour faire des propositions au Gouvernement afin qu'il soumette à l'Assemblée nationale pour adoption une augmentation de sièges ou le maintien de leur

⁶⁹⁸ Ces fonds électoraux proviennent des diverses contributions, du Gouvernement Royal, des Gouvernements étrangers, des organisations internationales, des dons des bienfaiteurs, des ONG et des autres recettes légales.

⁶⁹⁹ National Election Committee, *White Paper, the 2013 General Election for the 5th Mandate of the National Assembly of the Kingdom of Cambodia*, Phnom Penh, 5 Septembre 2013, p. 5

nombre en s'appuyant sur la situation démographique, géographique, sociale et économique.⁷⁰⁰ C'est ainsi qu'en raison du redécoupage des circonscriptions électorales effectué en 1997, le nombre des sièges à pourvoir à l'Assemblée nationale est passé de 120 pour le scrutin de 1993 à 122 pour les élections de 1998.⁷⁰¹ En 2002, le Gouvernement royal a décidé de créer une nouvelle circonscription électorale de la province Nord-Est du Cambodge de Oddor Meanchey, le nombre de sièges en compétition est fixé à 123 pour les trois élections législatives de 2003, 2008 et 2013. En 2015, le Gouvernement royal a décidé d'augmenter le nombre de sièges de 123 à 125⁷⁰² en augmentant de deux sièges supplémentaires la province de Preah Sihanouk, suite à des réclamations du parti d'opposition.

475. Depuis sa création, dès les premières élections dont il avait la charge, la CNE a déployé des efforts considérables pour s'acquitter au mieux des multiples tâches, d'une façon neutre et indépendante, qui lui confiaient les lois électorales successives et les autres législations et règlements concernés. D'une échéance à l'autre depuis 1998, les effectifs des membres du personnel de la CNE ne cessent d'augmenter⁷⁰³. La majorité d'entre eux avaient fait preuve d'une volonté et d'un désir de réussir chacun des processus électoraux et d'une détermination à montrer à la communauté internationale que les Cambodgiens sont capables de mener à bien et de servir une grande mission nationale.

476. Entre 1998 et 2013, la CNE a organisé un nombre non-négligeable d'élections dans le pays⁷⁰⁴. Dans l'ensemble de ces élections, d'un côté, des organisations gouvernementales et ONG d'observation électorale ont jugé que la CNE avait accompli progressivement un travail de meilleure qualité, professionnel et transparent et rempli correctement ses missions, en dépit des quelques erreurs, des lacunes qui n'affectent pas les bons résultats de la réalisation de l'ensemble des processus électoral. Ces manquements faisaient l'objet des réformes internes de gestion et de (son règlement intérieur) travail afin de rendre les caractères libres et équitables de chaque échéance électorale et de gagner la confiance de toutes les parties concernées. D'un autre côté, pour diverses raisons, la CNE

⁷⁰⁰ Article 7 de la loi électorale de décembre 1997

⁷⁰¹ Les deux nouvelles circonscriptions sont les municipalités de Kèp et de Pailin.

⁷⁰² L'article 6 de la nouvelle loi électorale du 19 mars 2015

⁷⁰³ Pour les élections de 2013, la CNE emploie 347 personnes à son siège, 927 personnes aux 24 CEP, 8 180 personnes au 1633 CEC, and 114,054 personnes aux 19 009 comités des bureaux de vote - National Election Committee, *White Paper, the 2013 General Election for the 5th Mandate of the National Assembly of the Kingdom of Cambodia*, Phnom Penh, 5 September 2013, p. 3

⁷⁰⁴ Quatre élections législatives (1998, 2003, 2008 et 2013), deux élections sénatoriales (2006 et 2011), trois élections communales et deux élections de conseils de la capitale, des provinces, des municipalités, de districts et de khan (en 2009 et 2014).

subit des critiques récurrentes au sujet de l'accomplissement de sa mission dans toutes les étapes du processus électoral, sa neutralité et son indépendance. Cela résulte, indépendamment de sa volonté, des imperfections juridiques et des difficultés techniques lors de l'organisation et la conduite du processus électoral.

477. La composition de la CNE donnait lieu dès les élections législatives de 1998 à des sévères critiques provoquant une forte suspicion quant à sa neutralité et son indépendance. Il était composé de onze membres, qui selon la loi électorale de décembre 1997, sont des personnalités cambodgiennes représentant les partis politiques à l'Assemblée nationale, le ministère de l'intérieur et la société civile. Lors de la désignation des membres, beaucoup de manœuvres avaient eu lieu, les parties ont cherché à assurer le choix de leurs sympathisants à remplir la place du représentant de la société civile. Parmi ces onze membres, les personnalités liées au parti au pouvoir, le PPC, étaient largement majoritaire. D'ailleurs, les structures de la CNE mises en place par cette loi ont été jugées trop grandes et inefficaces. D'après Raoul JENNAR, la loi de décembre 1997 contenait ainsi en son sein une contradiction : elle exigeait la neutralité et l'indépendance de la CNE tout en composant celle-ci de représentants des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale. Une CNE composée de membres des partis politiques ne pouvait tendre vers la neutralité qu'au terme de compromis entre partis transformant ainsi cette institution en arène politique non seulement au niveau central, mais également aux niveaux provincial et local.⁷⁰⁵ Les amendements à la loi électorale en août 2002⁷⁰⁶ qui prenaient en compte des critiques, notamment de l'ensemble des partis politiques, sur le processus électoral de 1998, remplacent cette recherche de la neutralité basée sur le compromis politique par une recherche de la neutralité basée sur l'indépendance des membres à l'égard des partis, des syndicats, des ONG et autres associations. La composition de la CNE a été ramenée de 11 à cinq membres et sa structure a été réorganisée.⁷⁰⁷ La procédure utilisée pour le choix des membres de l'actuelle CNE est la même que celle appliquée dans un grand nombre de pays démocratiques. Les membres de la CNE ont été élus par une majorité absolue de l'Assemblée nationale, sur proposition du

⁷⁰⁵ JENNAR Raoul (2010), *op. cit.* p. 151

⁷⁰⁶ La loi électorale du 19 décembre 1997 a été amendée le 21 août 2002 par une majorité des parlementaires élus en 1998. Les corrections apportées à la loi portent sur des dispositions bien sensibles concernant la crédibilité démocratique du processus électoral. Ils ont trait, en particulier, à la CNE, à l'enregistrement des électeurs, au comptage des voix et à la formule d'allocation des sièges.

⁷⁰⁷ La CNE a un comité permanent de cinq membres – un président, un vice-président et trois membres permanents. Les membres sont choisis par le ministère de l'intérieur, sur la base d'une stricte neutralité, ainsi que les nominations sont approuvées par l'Assemblée nationale sur proposition du Conseil des ministres. Le comité permanent est appuyé par un secrétariat général, qui compte cinq départements : opérations, administration, financement, la formation et l'information du public, et les services juridiques. Pendant les périodes électorales la CNE emploie jusqu'à 460 personnes, dont 167 affectés aux travaux sur la technologie de l'information (TI).

Conseil des ministres, dans le respect de critères de nature à garantir leur indépendance et leur neutralité, à l'issue du processus de consultations impliquant tous les éléments concernés de la société. Les exigences de neutralité et d'indépendance s'appliquent également aux 24 commissions électorales provinciales et aux 1633 commissions électorales communales. En conformité avec la loi électorale amendée, les réglementations de la CNE ont, elles aussi, été revues. La nouvelle CNE a engagé avec toutes les parties concernées un véritable dialogue pour parvenir à un ensemble de textes qui donnaient au processus électoral les plus grandes garanties de liberté et d'équité. Il l'avait accompli dans des conditions de transparence et d'ouverture sans précédent. Partis politiques, ONG et association, les journalistes, ont été tour à tour, sur chacun des grands chapitres, consultés par la CNE et conviés à formuler leur point de vue. Comme le souligne la Mission d'observation électorale de l'UE, les changements intervenus dans sa structure et sa composition ont accru sa capacité opérationnelle et ont permis à la CNE de travailler plus efficacement que lors des précédents scrutins. La CNE a consulté les partis politiques, les ONG, les médias et les autres acteurs concernés sur une grande variété de questions. De façon similaire, les CEP, les CEC ont tenu des réunions hebdomadaires avec les partis politiques afin de les informer sur le processus électoral et débattre de leurs questions. De telles rencontres ont servi à promouvoir le dialogue et à accroître la confiance des différents acteurs dans le processus électoral.⁷⁰⁸

478. En 2006, eu égard à l'ampleur du travail de la CNE pour organiser les élections législatives, sénatoriales, communales, de nouveaux amendements de la loi électorale ont été de nouveau effectués parmi lesquels, les effectifs des membres de la CNE ont été augmentés de 5 à neuf membres pour les élections locales et nationales de 2007 et 2013. La procédure de sélection basée sur les critères de neutralité restait inchangée. Une nouvelle fois, la neutralité et l'indépendance de la CNE a été remise en cause par des organisations d'observation électorale et par certains partis lors de l'organisation et la conduite des élections de 2013. Cette remise en cause se focalisait sur la composition et le statut de la CNE. Pour que la CNE soit véritablement neutre et indépendant, il aurait fallu qu'elle soit inscrite dans la Constitution et que l'organisation et le fonctionnement de la CNE étaient régis par une loi. À l'issue de plusieurs mois de tractations politiques, des représentants des deux partis représentés à l'Assemblée nationale issue des élections de 2013, le PPC et le CNRP, se sont mis d'accord, à partir de juillet 2014, pour amender la Constitution, la loi électorale et rédiger celle réorganisant la nouvelle CNE. Les amendements de la Constitution ont été adoptés à

⁷⁰⁸ Rapport de la Mission d'observation électorale de l'Union Européenne de 2008. - JENNAR Raoul (2010), *op. cit.* p. 223

l'unanimité des députés présents en octobre 2014. Un nouveau chapitre avec deux articles relatifs à la CNE a été introduit dans la loi suprême. Aux termes de l'article 151 nouveau du chapitre 15 *nouveau* de la Constitution, les effectifs de cette institution constitutionnelle restent inchangés, 9 membres. Par contre, la désignation s'applique à une formule selon laquelle quatre membres de la CNE sont issus du (ou des partis) au pouvoir et quatre autres, du ou des partis d'opposition. Le choix du neuvième membre, dont la voix s'avérera probablement déterminante, doit donc être réalisé par consensus entre deux partis. Par opposition aux candidats neutres, la présence de représentants des partis politiques à tous les niveaux de la gestion des élections comme ce fut le cas de la première loi électorale de 1997 resurgit comme base de la garantie de la prestation impartiale de la future gestion des élections. Une nouvelle loi électorale a été adoptée à l'unanimité des députés présents à l'Assemblée nationale et promulguée le 19 mars 2015 et la loi sur l'organisation et le fonctionnement de la CNE, une semaine plus tard, le 26 mars 2015.

479. Par ailleurs, toujours à propos de la neutralité et l'indépendance de la CNE, des critiques de la part des partis minoritaires à l'Assemblée nationale et de certaines ONG portent même sur la localisation du siège de la CNE. Selon eux, jusqu'à présent, la CNE qui est basée au ministère de l'Intérieur compromettrait son indépendance et sa neutralité vis-à-vis du parti au pouvoir. Ils réclamaient que la CNE quitte le ministère de l'Intérieur. Ces critiques semblent aller un peu loin et être un peu prématurées dans la mesure où dans ce processus démocratique, le Cambodge venait de très loin et même à présent faisait encore appel aux partenaires de développement pour couvrir les dépenses pour le fonctionnement de la CNE et les opérations électorales.

480. Depuis 1998, en plus des efforts de la CNE pour garantir la sincérité du scrutin jugés bien positifs dans son ensemble, des pouvoirs publics y attachaient également de l'importance. Cela porte sur les conditions de la participation au scrutin de toutes les composantes de la vie politique, les conditions d'exercice de droit de vote des électeurs dans un climat serein, de compétition avec des règles de jeu équitables pour tous les acteurs, du respect du secret de vote et de la transparence des résultats. Après les événements de juillet 1997, plusieurs hommes politiques, notamment du FUNCINPEC et du PLDB quittèrent le pays et ont choisi l'exil. Des efforts diplomatiques et politiques ont été déployés pour permettre la participation au scrutin de toutes les composantes de la vie politique. En effet, pour les élections de 1998, en application du « plan japonais », le prince Ranariddh, président du FUNCINPEC, rentra au pays le 30 mars pour participer au scrutin de juillet 1998. SAM Rainsy est revenu à Phnom Penh, le 27 novembre 1997 et a ouvert le nouveau siège de son

parti dès le début de janvier 1998. SON Soubert, un grand opposant au parti au pouvoir, le PPC, est rentré le 30 janvier 1998 et a été porté à la présence de son parti, le 14 mars, etc.⁷⁰⁹

§. 2. *La sincérité des scrutins*

481. Même si elle a fait l'objet de quelques contestations, la réalisation par la CNE du processus de l'enregistrement des électeurs depuis 1998 a été qualifiée de remarquable par des observateurs nationaux et internationaux dans son ensemble, garantissant le droit de vote à l'ensemble Cambodgiens qui ont rempli les conditions de vote, en dépit des difficultés techniques qui ne dépendaient pas totalement de sa volonté. En effet, la CNE a réussi à créer les premières listes électorales grâce à l'assistance technique de l'Australie et financière de l'Union Européenne et du Japon. L'APRONUC n'avait pas laissé, en quittant le Cambodge, les listes d'électeurs établis pour le scrutin de 1993⁷¹⁰. Pour le scrutin de 1998, en se basant sur les dispositions de la loi électorale, la CNE avait précédé à un nouvel enregistrement de tous les électeurs pour créer de nouvelles listes électorales. Ce processus d'inscription des électeurs fut conduit par les agents d'enregistrement de la CNE. Il s'est caractérisé par une forte implication de la population qui s'est massivement inscrite⁷¹¹, ainsi que par un déroulement paisible des opérations. En moins d'un mois, 98,3% de l'électorat potentiel (soit 5 394 349 électeurs) étaient inscrits, alors qu'il avait fallu quatre mois à l'APRONUC pour enregistrer 4,7 millions d'électeurs et deux semaines supplémentaires pour l'inscription des 375 000 réfugiés et personnes déplacées. Ce nouveau registre était conservé au Comité électoral provincial. Après les élections de 1998, ce nouveau registre électoral a été critiqué sur sa

⁷⁰⁹ Le choix de l'exil volontaire en France s'est reproduit pour SAM Rainsy, président du parti d'opposition, pour échapper à des condamnations de prison liées à des actions politiques. Il avait notamment été accusé d'avoir participé à des manifestations au cours desquelles plusieurs bornes temporaires délimitant la frontière entre le Cambodge et le Vietnam avaient été déplacées. Il est rentré au pays le 19 juillet 2013, deux semaines seulement avant les élections, suite à une grâce royale demandée par le Premier ministre HUN Sen. Son retour a marqué un grand tournant de la campagne électorale de son parti.

⁷¹⁰ Le registre des électeurs utilisé par l'APRONUC appartient à la catégorie de registre à durée limitée, conçu seulement pour une élection. Ce registre d'électeur à durée limitée est généralement utilisé dans le pays qui était dans la période de transition et venait de sortir de la guerre civile et des conflits internes. – EM Sophat, *The elections of Members of the National Assembly in the Kingdom of Cambodia – from 1998 to 2008*, Thèse de doctorat en science politique (en khmer), Université Khmemarak du Cambodge, Phnom Penh, 2015, p. 219

⁷¹¹ Cette opération est intervenue après que le ministère du plan avec l'appui du FUNAP, de l'UNESCO et du PNUD, ait organisé entre le 3 et 12 mars 1998, le premier recensement général de la population depuis 1962. Durant ce recensement, les 26 000 recenseurs et 8 000 superviseurs ont rencontré également une population confiante et accueillante. – JENNAR Raoul (2010), *op. cit.* p. 153

fiabilité.⁷¹² Parmi les problèmes qui furent soulevés au sujet de l'inscription des électeurs, pour le scrutin de 1998, il était principalement question des habitants d'origine vietnamienne dont la nationalité cambodgienne n'était pas clairement établie par la loi électorale. Après les amendements de la loi électorale en août 2002 pour les élections de 2003, il a été décidé que pour la première fois depuis 1993, il n'y aurait plus de nouvel enregistrement de tous les électeurs, mais que la CNE effectuerait une mise à jour annuelle des listes électorales deviendrait un registre permanent des électeurs rendu publique avant le scrutin. La mise à jour de ce registre⁷¹³ est désormais effectuée par le personnel des Conseils communaux et de quartiers. Ces listes électorales permanentes sont conservées aux bureaux des communes et des quartiers. Cela s'inscrit dans un objectif à long terme consistant à fusionner ces listes avec le registre de l'état civil.⁷¹⁴ La fusion des deux registres sera bénéfique pour des raisons de pratique administrative, de réduction des coûts d'opération et de minimisation des erreurs sur les données relatives aux électeurs.⁷¹⁵

482. La loi électorale amendée en août 2002 est sans équivoque. Seuls des critères de citoyenneté doivent être pris en considération, à l'exclusion de toute considération ethnique. À chaque élection jusqu'à présent, les questions raciales sont toujours utilisées pour contester le droit de certains à participer au scrutin. La loi fournit des indications très précises quant aux modalités d'inscription de telle sorte que soit évitée toute forme de discrimination. En outre, l'électeur dûment inscrit, qui n'aurait plus sa carte d'électeur au moment du scrutin, peut valablement voter s'il est en mesure de produire un des documents énumérés susceptibles de certifier son identité complète. La mise en œuvre de la loi électorale amendée pour le

⁷¹² Le « registre électoral » est donc une composante capitale de l'organisation d'élections libres et régulières. Le système doit être conçu de façon que tous les citoyens remplissant les conditions requises puissent s'inscrire, afin d'éviter que des irrégularités et des fraudes électorales ne soient commises par des individus, des groupes d'intérêts particuliers, des partis politiques et le gouvernement; et être « largement accepté comme un moyen légitime et faisant autorité de cataloguer l'électorat et régler les litiges ». L'exactitude est un élément essentiel, notamment dans les systèmes de représentation proportionnelle dans le cadre de circonscriptions à plusieurs sièges. Toutefois, créer un système sûr et crédible d'inscription des électeurs n'est pas tâche aisée. Peu de pays sont en mesure de mettre à jour leurs registres électoraux de façon continue et automatique, à mesure que des informations sont fournies par les électeurs et les autorités locales.

⁷¹³ La mise à jour des listes des électeurs se compose de deux phases principales : d'une part, rationaliser les listes des électeurs, et d'autre part, inscrire les électeurs supplémentaires (les électeurs admissibles au droit de vote la première fois et les électeurs précédemment inscrits qui ont déménagé à un autre endroit). La rationalisation des listes électorales consiste à supprimer d'une manière appropriée des noms des électeurs de la liste électorale et à corriger les noms et les données des électeurs dans les listes électorales.

⁷¹⁴ Ce registre des électeurs basé sur le système de l'état civil est appliqué dans les pays stables et développés dont le registre de l'état civil est fiable avec une mise à jour régulière. Ce registre est moins coûteux que le registre d'électeur permanent en raison de la mise à jour régulière du registre de l'état civil, mais présente des inconvénients quant à la confidentialité des données privées. - EM Sophat, *op. cit.* p. 219

⁷¹⁵ NEC, *The 2013 National Assembly Election: Voter registration in Cambodia, the Audits on the 2012 Official Voters' lists, and issues*, 27 juillet 2013, Phnom Penh, p. 1

scrutin de 2003 a permis à la CNE, par rapport aux élections de 1998, d'être mieux organisé, plus accessible et plus transparent, ses fonctions et ses procédures étant plus clairement spécifiées dans la loi et la réglementation en vigueur, plus sensible aux besoins et aux préoccupations de tous les partis politiques par le biais de réunions régulières à tous les niveaux.

483. La responsabilité finale pour la préparation des listes électorales incombe à la CNE. De ce fait, il compte sur les personnels des conseils communaux (relevant du ministère de l'Intérieur) pour l'inscription des électeurs et obtient du ministère de l'Intérieur, la délégation de pouvoir appropriée à la capacité et aux ressources des conseils communaux et des personnels pour le processus d'inscription des électeurs en continu. Cela implique également la formation et le renforcement des capacités des personnels, la fourniture d'équipements et de matériel et de l'aide budgétaire.

484. Toutefois, la mise à jour du registre permanent des électeurs continue à faire face à de nombreuses difficultés techniques et politiques et fait l'objet toujours de critiques de la part des organisations d'observation électorale et des partis politiques quant à la fiabilité de ce registre. D'une part, il s'est agi de difficultés informatiques causées par la complexité de la compilation des noms de langue khmère dans les bases de données développées sur les plateformes anglo-saxonnes et de noms en langue khmère qui ont été transcrits de différente façon. D'autre part, les Cambodgiens en général font rarement des déclarations pour signaler un changement de lieu de résidence, voire de situation. Un certain nombre d'électeurs ont oublié de vérifier s'ils étaient bien inscrits au bureau où ils devaient voter, en particulier ceux qui étaient enregistrés en 1998 et 2003 sur le lieu de leur activité professionnelle plutôt que sur le lieu de résidence, comme le permet la loi. Des mesures ont été prises pour remédier à ces difficultés et pour veiller à ce que les noms des nouveaux électeurs soient correctement inscrits sur le registre électoral et que les noms qui n'ont plus de raisons d'être en soient retirés. Grâce aux efforts déployés par la CNE, le registre des électeurs publié avant chaque scrutin reflète les effectifs appropriés des électeurs qui ont le droit de voter.

485. Pourtant, l'intégrité de ce registre d'électeurs officiel a été remise en cause par certains partis politiques et des ONG qui ont une perception selon laquelle les personnels des conseils de commune et de quartier peuvent être liés au parti au pouvoir au lieu d'être des administrateurs indépendants. Ces craintes les poussent à mener leur propre sondage, enquête et audit et à publier leur propre rapport. En effet, COMFREL, une ONG d'observation électorale appuyée par des partis d'opposition a dénoncé le fait que 1,25 million d'électeurs n'ont pas vu leur nom sur le registre permanent d'électeurs et par conséquent ont été privés de

droit de vote pour les élections de 2013.⁷¹⁶ La CNE a rejeté ces rapports en affirmant qu'ils n'ont pas de fondement étant donné que les lois électorales prévoient que toutes les opérations d'inscription et de vérification des listes électorales ont été effectuées selon les règles, les procédures et le calendrier du processus électoral bien établi et publié de façon ouverte et que la marge d'erreur était réduite et qu'elle n'est pas de nature à modifier les grandes orientations du scrutin et la dévolution des sièges. C'est ainsi qu'en 2008, compte tenu des recommandations du NDI et de deux ONG cambodgiennes (COMFREL et NICFEC), le processus de révision des listes électorales a permis de procéder à des corrections de la suppression pour erreur de 49 340 électeurs (0.6% d'électeurs total). Pour les élections législatives de 2013, au cours de la dernière période de la mise à jour, entre septembre et décembre 2012, la CNE a enregistré 940 445 nouveaux électeurs, et après avoir effectué des audits, a corrigé 92 366 noms, il a supprimé 468,485 noms. Le registre des électeurs officiel validé par la CNE le 31 décembre 2012 comporte au total, 9 675 453 électeurs (dont 52,5% sont des femmes) répartis dans 19 009 bureaux de vote.⁷¹⁷

486. Depuis la reconnaissance constitutionnelle de principe de « la démocratie libérale pluraliste », les partis politiques jouent un rôle primordial dans le fonctionnement du régime politique au Cambodge et acquièrent une légitimité démocratique incontestable. Leur participation à la compétition pacifique pour la conquête et l'exercice du pouvoir constitue l'un des traits fondamentaux de la modernité de la société et de la démocratie.

487. La loi sur les partis politiques de 1997 répond aux exigences de la liberté de créer des partis politiques en prévenant toutes les formes de discrimination sans la moindre exception. En application de cette loi et des lois électorales successives, depuis 1998, la procédure pour l'enregistrement des partis politiques et des candidats aux élections s'est déroulée sans qu'aucun parti n'ait été victime de décisions discriminatoires et arbitraires. Après les élections de 1993 avec 20 partis en lice, le nombre des partis qui furent officiellement reconnus depuis les élections de 1998 jusqu'en 2013 a beaucoup varié, de 39 en 1998, 23 en 2003, 11 en 2008 à 8 partis en 2013. Ils ont rempli les conditions requises pour participer au scrutin conformément à la loi des partis politiques de 1997 qui imposait, entre autres, l'obligation d'avoir au moins 4 000 membres issus de différentes provinces (et

⁷¹⁶ EM Sophat, *op. cit.* p. 227, et National Election Committee, *The 2013 National Assembly Election: Voter registration in Cambodia, the Audits on the 2012 Official Voters' lists, and issues*, 27 juillet 2013, Phnom Penh, p. 17

⁷¹⁷ National Election Committee, *White Paper, the 2013 General Election for the 5th Mandate of the National Assembly of the Kingdom of Cambodia*, Phnom Penh, 5 September 2013, p. 7

villes).⁷¹⁸

488. D'ailleurs, pour chaque élection, tous ces partis politiques avaient largement le temps et la liberté de s'organiser et de diffuser leurs idées et leurs critiques avant même le début de la campagne électorale. Les partis politiques ont une réelle présence sur le terrain partout dans le pays⁷¹⁹. L'intensité de cette présence variait toutefois en fonction des moyens propres de chaque parti, notamment des moyens financiers et non pas en fonction de variations du niveau de liberté politique. En effet, le financement de la vie politique illustre bien la relation de « tension mutuelle » qui unit le droit à la politique⁷²⁰. D'un côté, la politique cherche à se justifier par le droit, de l'autre le droit exerce une contrainte sur la vie politique. La première fonction n'est correctement remplie que si la seconde l'est aussi. Le droit n'a pas seulement pour objet d'interdire les pratiques qu'il dénonce, mais aussi de limiter celles qu'il autorise. Par-delà son usage proprement juridique, le droit intervient aussi dans les stratégies politiques de légitimation.

489. Le financement des partis politiques est un problème majeur pour la légitimation du pouvoir politique cambodgien. La relation entre l'argent et la politique est un sujet qui suscite les polémiques. La question du financement de la vie politique⁷²¹ est primordiale puisqu'elle prend une grande ampleur et secoue la classe politique cambodgienne depuis la fin des années quatre-vingt-dix en particulier, après les élections de 1993 de 1998.

490. En effet, dans les situations de transition comme au Cambodge, le financement des partis politiques soulève des problèmes. Les partis politiques ont souvent de la peine à s'établir, ou à mener de véritables campagnes, face aux monopoles de pouvoir et de ressources. L'aide, qu'elle soit publique ou externe, ne peut être interdite dans la mesure où elle stimule un débat sain dans un processus démocratique qui se renforce. En revanche, lorsque cette aide se substitue au soutien de la base et à une organisation locale efficace, elle cesse aussi de contribuer à ce que la volonté populaire s'exprime dans des élections honnêtes. D'ailleurs, le parti au pouvoir est accusé de garder le monopole des ressources publiques par crainte des influences extérieures.

⁷¹⁸ Article 9 et 19 de la loi sur les partis politiques de 1997

⁷¹⁹ Cette présence prenait plusieurs formes : sièges locaux des partis, grands rassemblements à l'occasion de la visite du président du parti, convois de camions chargés de militants brandissant drapeaux et slogans, caravanes publicitaires, travail de proximité par des militants locaux, etc.

⁷²⁰ BATIFFOL H., "Problème de frontière : droit et politique", in *Le droit investi par la politique*, Archives de philosophie du droit, Tome XVI, 1971, p. 2.

⁷²¹ En Europe, la question des financements de la vie politique est ancienne. Les réglementations sont mises en place pour la plupart des pays occidentaux à partir de la fin des années soixante.

491. Avec les dépenses électorales, le financement public des partis politiques a généralement pour raison d'être la nécessité de créer, dans la mesure du possible, des conditions d'égalité. De ce fait, le financement public rend effectif le droit politique. Il peut aussi contribuer à préserver les partis politiques des pressions financières dans des situations où leur rôle est complexe et prête souvent à controverse.

492. La loi sur les partis politiques cambodgiens n'a pas prévu le financement public des partis politiques mais uniquement le financement sur le budget national de la couverture des frais de la campagne électorale des élections législatives⁷²². Cette absence de financement s'explique par la situation des ressources budgétaires de l'État à l'époque qui ne permettait pas un tel mécanisme. Cette absence de financement des partis politiques perdure jusqu'à présent étant donné que cette loi est toujours en vigueur. D'ailleurs, il est encore trop tôt pour mettre en place ce mécanisme de financement public des partis politiques compte tenu de l'état du développement du pays où les priorités plus pressantes sont nombreuses et afin d'éviter la prolifération de la création des partis politiques. Par ailleurs, la loi sur les partis politiques limite également les financements externes du Cambodge en précisant dans l'article 27 que « *Sont considérées comme des ressources du parti politique, les recettes qui proviennent des contributions ou cotisations des membres, des exploitations légales du parti, de l'argent du budget de l'État prévu par l'article 28, des dons de sociétés privées khmères ou de généreux cambodgiens et des biens personnels du parti.* » Et l'article 29 qui interdit au parti politique de recevoir des contributions de quelle que forme que ce soit, de la part d'institutions publiques, d'association, d'organisation non-gouvernementale, d'entreprise publique, d'établissement public, d'institut public ou de société étrangère, sauf au cas prévu à l'article 28 de la loi.

493. Les élections sont jugées libres si le processus électoral permet aux électeurs de procéder en parfaite connaissance de cause à un choix libre et si pendant la campagne électorale sont garanties les trois libertés fondamentales à savoir la liberté de s'associer, la liberté de se réunir et la liberté de s'exprimer. Le caractère « honnête » des élections repose plus généralement sur les dispositifs en place qui permettent d'optimiser les chances de tous les partis politiques soumis à des règles identiques de telle sorte que la compétition ne soit pas faussée par des avantages dont disposeraient certains.

494. Depuis les élections législatives de 1998, les campagnes électorales

⁷²² Article 28 de la loi sur les partis politiques : L'État peut financer sur le budget national, de façon égalitaire, tous les partis politiques pour assurer uniquement la couverture des frais de campagne électorale pour l'élection des députés. Un parti politique qui n'a pas recueilli 3% des votes exprimés ou qui n'a pas obtenu un siège à l'Assemblée nationale, doit rembourser entièrement le montant de la subvention de l'État dans un délai maximum de 3 mois à compter du jour de la proclamation des résultats de l'élection.

successives se sont déroulées dans de conditions jugées bonnes et qui s'améliorait d'une échéance électorale à l'autre. En effet, dès 1998 où le scrutin législatif fut organisé par les Cambodgiens eux-mêmes avec l'assistance technique et financière, principalement de l'Australie, du Japon et de l'EU, le premier jour de la campagne était caractérisé par l'ambiance de « bonne humeur » voire festive, avec une série de grandes caravanes de joyeux militants scandant leurs slogans en parcourant les principales artères de la ville. Cette ambiance s'est produite également lors de la clôture de cette campagne. Des milliers de personnes, des militants des différents partis ont exprimé leur adhésion politique sans crainte, aux yeux de tous. Il s'agissait paradoxalement d'une bonne humeur peu fréquente dans un pays au destin si lourd. Les campagnes électorales de 2008 et de 2013 ont été considérées comme les plus paisibles de toutes depuis 1993. Et ce, même le principal leader de l'opposition a reconnu que l'atmosphère était calme et sans incidents sérieux.⁷²³ Quant à la campagne électorale de 2013, les observateurs nationaux et internationaux ont souligné qu'elle était exceptionnellement dynamique. Ce caractère dynamique s'expliquait par le fait que le parti au pouvoir utilisait les grands moyens comme les grands rassemblements, les grands cortèges, alors que l'opposition mobilisait les jeunes partisans du CNRP vêtus des insignes du parti « soleil levant » sur les motos sillonnaient les rues de la capitale et des grandes villes cambodgienne en chantant leur désir de changement⁷²⁴. Ces fortes concentrations de sympathisants de la part des deux principaux partis politiques réunissant des centaines, parfois des milliers de personnes, formant des cortèges avaient même énormément gêné la circulation dans la ville. Ce dynamisme illustre clairement le fait que les partis politiques et les candidats ont joui d'une véritable liberté d'expression et qu'ils ont pu faire campagne, même dans les régions éloignées du pays.⁷²⁵

495. Les caractères paisibles et bon enfant de ces campagnes électorales étaient dus au fait que depuis 1998, le Gouvernement royal du Cambodge (GRC) a mis en place successivement des mécanismes visant à garantir un climat de sécurité afin de permettre au processus électoral de se dérouler le mieux possible. Il s'agissait en 1998 d'importantes mesures de renforcement de la sécurité et de l'ordre public décrétées par le Gouvernement royal qui ont permis de créer une atmosphère pacifique après les événements de juillet 1997. Depuis 2003, le GRC a mis sur pied un comité permanent de sécurité pour les élections

⁷²³ The *Cambodia Daily*, 26 juillet 2008

⁷²⁴ KHEANG Un, "What to expect from Cambodia's 2013 election", in <http://www.eastasiaforum.org/2013/07/26/what-to-expect-from-cambodias-2013-election/>, consulté le 1er juin 2014.

⁷²⁵ The *Cambodia Daily*, 27 juin au 26 juillet 2003

composé des représentants des ministères de l'Intérieur et de la défense nationale. Ce Comité est présidé par le ministre de l'Intérieur assisté par un secrétariat dirigé par le commissaire général de la police. Il est chargé d'assurer la sûreté, la sécurité, l'ordre public durant tout le processus électoral, en consultation avec la CNE. Il dispose de réseaux des forces de l'ordre de tous les échelons administratifs du pays. Pour chaque échéance électorale, il publie des directives à l'attention des forces de l'ordre du pays afin de garantir un environnement de sécurité pour les élections et prend des mesures pour prévenir et empêcher tout acte d'intimidation et de menace, en particulier ceux politiquement motivés. L'environnement de sécurité s'est spectaculairement amélioré et en 2013, aucune victime politiquement motivée n'a été à déplorer durant toute la campagne électorale.

496. Le caractère paisible des élections de 2013 résulte également du travail remarquable effectué, (en complément de celui du CEN qui publiait régulièrement une dizaine de milliers de bulletins sur le processus électoral et également dans lequel chaque parti présentait son programme politique), par un certain nombre d'ONG cambodgiennes en matière d'éducation civique des électeurs lors du scrutin de 1998.⁷²⁶ Le « Guide de l'électeur » réalisé par le Center for Social Development a été largement diffusé. Ce guide impartial présentait non seulement toutes les informations sur le processus électoral et la manière de voter ainsi que la liste des partis en compétition dans chaque province, mais également une synthèse du programme politique de chacun des 39 partis avec leur logo ainsi qu'un facsimilé du bulletin de vote avec tous les partis en compétition. Ce qui confirme également l'importance de l'information suffisante des électeurs sur les procédures. Le vote était en général bien organisé dans toutes les élections et les électeurs et les agents électoraux avaient une bonne compréhension du processus. Depuis 1998, le pourcentage des votes nuls était bien faible. À titre d'illustration, les résultats des élections de 1998 indiquent que moins de 2 % des bulletins étaient invalidés pour diverses raisons, et ceux de 2013, c'était 1,6%⁷²⁷. Cela prouve que les électeurs étaient mieux informés sur la manière valide de manifester leur choix.

497. Toutefois, pour les élections législatives de 2008, la mission d'observation

⁷²⁶ Dès 1996, COMFREL, une coordination d'ONG cambodgiennes actives dans le domaine des droits humains, a entrepris des actions en vue de préparer : l'organisation d'un scrutin libre et honnête ses militants, mais aussi les électeurs. Un an plus tard, une autre coordination, COFFEL s'est engagée, elle aussi, dans ce travail en profondeur. Toutes deux ont multiplié séances de formation et d'information et, grâce à un financement international important, ont recruté des effectifs nombreux afin d'être en mesure de remplir la double mission d'observation du processus électoral et d'éducation des électeurs. Travaillant dans une totale indépendance par rapport aux autorités, elles se sont efforcées, chacune avec les accents qui la caractérisent, d'intervenir à chaque étape du processus qu'on vient de passer en revue en gardiennes vigilantes des pratiques démocratiques. A la veille du scrutin de 1998, COMFREL disposait de 12 000 observateurs dûment formés. - JENNAR Raoul (2010), *op. cit.*, pp. 160-161

⁷²⁷ National Election Committee, *Elections 2013 Results, Numbers of voters*, 11 September 2013

électorale de l'Union Européenne, même si elle a évalué que le processus électoral s'était déroulé d'une manière acceptable et remplissait les caractères libres et équitables, a formulé des critiques à l'encontre du parti au pouvoir sur les utilisations des moyens de l'État (voitures, le PPC, photos des réalisations à savoir routes, ponts, ...) lors des campagnes électorales. Raoul JENNAR a jugé que ces critiques étaient exagérées étant donné que les partis au pouvoir en Europe avaient des pratiques similaires. L'UE ne peut pas souhaiter des élections parfaites au Cambodge qui n'existent pas dans les États de l'UE.⁷²⁸

498. La garantie d'un accès équitable aux moyens d'information, y compris la presse, la télévision et la radio pour tous les partis politiques présentant des candidats aux élections fait également partie des éléments garantissant des élections libres et équitables. En effet, contrairement à ce qui se passe dans la plupart des pays d'Asie, depuis 1993, les médias traditionnels tels que la presse écrite et audiovisuelle sont totalement libres au Cambodge.⁷²⁹ La loi sur le régime de la presse fut adoptée et promulguée en 1995. Pourtant, la presse audiovisuelle a été perçue comme n'exprimant pas le pluralisme de la vie politique. Lors des scrutins législatifs de 1998, des groupes d'observateurs nationaux et internationaux ont formulé des recommandations qui consistaient à amender des dispositions de la loi électorale et des règlements de la CNE afin de garantir l'accès équitable aux médias pendant la campagne électorale. Ces recommandations furent mises en œuvre lors des amendements de la loi électorale en août 2002 et la modification des règlements de la CNE sur l'accès des partis politiques aux médias. Ce fut une modification spectaculaire des pratiques antérieures.⁷³⁰ Après l'entrée en vigueur de ces amendements, lors du processus électoral de 2003, l'accès des partis politiques aux médias s'est amélioré considérablement. Cette amélioration s'est poursuivie lors des scrutins suivants en 2008 et plus particulièrement en 2013. Elle a donné accès, pour ce qui concerne la station de radio et la chaîne de télévision nationales à tous selon une grille horaire qui, après concertation, a été acceptée par tous les

⁷²⁸ JENNAR Raoul (2010), *op. cit.*, p. 242

⁷²⁹ Le Cambodge compte sur le registre agréé par le ministère de l'information, 322 journaux et agences de presses, 108 magazines, 17 stations de télévisions, 44 journaux étrangers et agences de presses étrangères. – Source : ministère de l'information, septembre 2015

⁷³⁰ En vertu de ces textes, les partis politiques ont disposé d'un accès aux médias selon quatre modalités : 1. accès égal et gratuit pour tous les partis sur la chaîne de télévision et des stations de radio publiques à raison de deux heures par jours divisées en spots électoraux et en débats, avec une rediffusion quotidienne. 2. Les stations privées de radio et de télévision ont été autorisées à vendre des espaces de publicité électorale sur la base d'un accès égal pour tous les partis et sous le contrôle du CNE. 3. Les stations publiques ont intégré un programme d'information électorale dans leurs journaux d'information. Ce programme devrait accorder un temps équitable à chaque parti en proportion de leur importance. Le contenu devrait répondre aux critères internationaux en matière d'information. 4. Les ONG locales et internationales ont été 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 de la CNE. – JENNAR Raoul (2010), *op. cit.* p. 221

partis politiques en lice.

499. En 2013, pendant la campagne électorale, les médias traditionnels ont été même dépassés par un nouveau mode de communication moderne que sont les réseaux sociaux. Grâce au développement rapide de la technologie de l'information et de la communication, en particulier des smartphones, les jeunes électeurs pouvaient recevoir les informations mises à jour à travers la plateforme Facebook et échanger activement leurs opinions en ligne et via des applications. Sur ce point, les partis politiques cambodgiens, plus précisément, ceux d'opposition ont saisi l'avènement des réseaux sociaux pour donner une impulsion à leur campagne électorale en adoptant une stratégie offensive à l'égard de leur rival au pouvoir. Ils ont compris que les réseaux sociaux sont considérés comme des moyens efficaces pour les hommes politiques modernes dans la communication avec leurs électeurs. Ces nouveaux médias sont populaires avec les jeunes car ils permettent les échanges d'information très rapidement. En plus du soutien de la presse, les radios internationales, en particulier, la presse occidentale et les radios diffusées depuis les États-Unis, Radio Free Asia (RFA) et Voice of America (VOA) dans leur programme en khmer, durant toute la durée de la campagne électorale jusqu'au jour du scrutin, ont apporté leur soutien à l'opposition et le CNRP a dominé les champs de bataille médiatiques à travers les réseaux sociaux, notamment Facebook, contre les médias classiques nationaux, les télévisions et les radios qui sont dominées par le PPC.⁷³¹ L'explosion des utilisateurs de Facebook a eu un impact important sur les résultats du scrutin de juillet 2013, elle constituait l'une des raisons de la chute de la popularité du PPC et de l'augmentation du soutien des électeurs au CNRP.

§. 3. *L'authenticité des résultats*

500. Depuis le scrutin de 1998, les conditions de vote des électeurs ont été satisfaisantes étant donné que le droit de vote était garanti par la Constitution et mis en œuvre au travers du processus d'inscription des électeurs qui s'effectuait sur la base des critères de citoyenneté, avec un système de registre électoral clairement défini permettant à tous les électeurs de s'y inscrire. Par ailleurs, dans l'exercice de leur droit de vote, les électeurs avaient un vrai choix des partis, une campagne électorale ouverte, un accès au média et aux candidats
...

⁷³¹ LEANG Delux, « Les réseaux sociaux, moyens efficaces pour les hommes politiques modernes », in *RFI en khmer*, 30 septembre 2013

501. Au cours des quatre derniers scrutins législatifs de 1998 à 2013, le seul cas pour lequel le droit de vote garanti par la Constitution a été remis en question pendant quelques années est celui du droit de vote des bonzes (moines bouddhiques) qui sont considérés comme citoyen à part entière et bénéficiant donc du droit de vote. En octobre 2002, sept mois avant les élections législatives de juillet 2003, les chefs suprêmes bouddhiques de l'ordre Mohanikay, le Vénérable TEP Vong, et celui de l'ordre Thammayuth, le Vénérable BOUR Kry, ont adressé un ordre écrit aux bonzes placés sous leur autorité de se tenir à l'écart de la politique en refusant d'aller voter. Cet ordre est intervenu après que des bonzes ont participé aux manifestations politiques et se sont heurtés aux forces de l'ordre lors de manifestations au cours desquelles il y eut quelques morts et de nombreux blessés. Cet ordre des deux chefs suprêmes bouddhiques avait pour but de signifier aux bonzes de rester neutre politiquement et d'éviter que ces incidents se reproduisent. Tout bonze qui refuserait de se conformer à cet ordre serait contraint de défroquer. Mais d'après Eric UNMACHT, cette consigne était plutôt le reflet d'une bataille plus générale à laquelle se livraient des hommes politiques cambodgiens désireux d'obtenir le soutien du clergé bouddhique. C'est ainsi que le député du parti d'opposition, KEO Remy, est intervenu auprès du Roi Sihanouk, par un courrier daté du 15 octobre 2002. Il y soulignait que cet ordre constituait « une atteinte à la liberté et au droit de vote des bonzes ainsi qu'une violation de loi. La participation des bonzes au scrutin ne signifie pas qu'ils font de la politique et n'affecte pas leur neutralité. Au contraire, les bonzes ont le droit de choisir les représentants qui défendront leurs intérêts ». ⁷³²

502. Parallèlement, SAM Rainsy, président du parti éponyme d'opposition affirmait que le parti au pouvoir, le Parti du peuple cambodgien (PPC), distribuait des faveurs financières au clergé dans le but de promouvoir un bouddhisme passif mettant l'accent sur le fatalisme afin de réduire la foi à un « opium du peuple » sans danger. L'observateur de la vie politique cambodgienne, LAO Mong Hay, affirmait que « il ne fait pas de doute que le PPC contrôle la communauté monastique et que le clergé bouddhiste a beaucoup d'influence dans la société ». Selon lui, le bouddhisme ainsi que d'autres religions connaissaient dernièrement un regain de ferveur au Cambodge, mais les efforts déployés par les hommes politiques pour mettre le bouddhisme à leur service auraient affaibli la foi. Certains bonzes lui auraient confié que (...) TEP Vong et le Mahanikaya étaient depuis longtemps liés au parti au pouvoir. » ⁷³³ En mai 2006, le Vénérable TEP Vong a retiré son ordre et a autorisé de nouveau les bonzes à aller

⁷³² UNMACHT Eric, « Le bouddhisme renaît, mais sur des bases chancelantes », in <http://www.courrierinternational.com/article/2002/12/26/le-bouddhisme-renait-mais-sur-des-bases-chancelantes>, du 1^{er} octobre 2003, consulté le 15 octobre 2013.

⁷³³ *Ibid.*

voter, notamment lors des élections législatives de juillet 2008. Cette levée de l'interdiction était due à la situation politique du pays qui s'est considérablement améliorée.

503. Le droit de vote était une réalité incontestable car les électeurs jouissaient d'une complète liberté individuelle dans l'accomplissement de leur droit civique car depuis 1998, les mesures prises contre les violences et les pratiques douteuses comme l'achat de vote, des fraudes et des manipulations ont été effectives. Celles qui persistaient dans chaque échéance électorale, n'étaient pas susceptibles d'affecter la tendance générale et les résultats du scrutin.

504. Les quatre élections législatives se sont déroulées d'une manière globalement ouverte avec une attention minutieuse pour les détails garantissant le secret de vote et le caractère transparent du dépouillement. Cela s'illustre par le fait qu'elles faisaient l'objet d'une observation attentive de la part de groupes d'observateurs nationaux et internationaux. Depuis 1998, le phénomène de la multiplicité des observateurs issus des ONG, partis politiques, des missions d'observation électorales étrangères a été observé. Cela est dû à la volonté des pouvoirs publics et des responsables du processus électoral de démontrer le caractère libre et équitable du processus électoral en facilitant la présence des observateurs nationaux et étrangers souhaitant observer la campagne et le déroulement du scrutin.⁷³⁴ C'est ainsi que pour le scrutin de 2013, la CNE a accrédité 99 481 observateurs des partis politiques et 40 142 observateurs issus de 35 associations et organisations y compris des ONG, COMFREL. Il a également accrédité 292 observateurs internationaux provenant de 35 organisations internationales, ambassades et pays.⁷³⁵

505. Parallèlement, le bon déroulement du scrutin et du dépouillement résulte aussi du travail des agents électoraux, à la fois dans les bureaux de vote et dans les bureaux de

⁷³⁴ On retrouve, durant chaque échéance électorale, en ce qui concerne l'observation internationale, d'une part, des observateurs envoyés principalement par des gouvernements et intégrés dans un « Joint International Observer Group », une coordination mise en place par le Secrétaire général de l'ONU ; d'autre part, ceux envoyés par les pays de l'Union européenne qui étaient intégrés en sus dans une structure propre à l'UE et des observateurs internationaux se répartissaient en observateurs de longue durée, de l'enregistrement des électeurs jusqu'à la proclamation des résultats du scrutin, et observateurs de courte durée, essentiellement la dernière période de la campagne électorale jusqu'à la proclamation des résultats du scrutin. Puis, c'était des observateurs de l'ANFREL (Asian Network For Free Elections), le plus important réseau régional d'observation électorale et une coordination d'ONG d'Asie du sud-est (dont fait partie COMFREL) basée en Thaïlande. Enfin, ce sont des observateurs internationaux fournis par des groupements privés. Ainsi, l'International Republican Institute et le National Democratic Institute, financés par l'agence gouvernementale de développement américaine USAID via Asia Foundation ; ainsi VOCE, un groupement créé pour l'occasion avec le soutien d'ONG américaines et australiennes. Ces observateurs ont bénéficié d'une préparation spécifique et étaient liés par les règles d'un code de conduite répondant aux critères internationaux. Les observateurs nationaux viennent essentiellement des organisations et associations d'observation électorale et des partis politiques en lice.

⁷³⁵ National Election Committee, *White Paper, the 2013 General Election for the 5th Mandate of the National Assembly of the Kingdom of Cambodia*, Phnom Penh, 5 September 2013, p. i.

dépouillement. Ils ont rempli leur mission avec une impartialité manifeste, avec professionnalisme et bonne humeur. Pour les élections de 2013, 114 054 agents électoraux ont travaillé dans 19 009 bureaux de vote.⁷³⁶

506. La manière dont le dépouillement s'effectue a connu trois changements importants après les élections générales de mai 1993 de l'APRONUC où les dépouillements avaient lieu dans les chefs-lieux de province et dans la capitale. Lors des élections de 1998, le comptage des voix s'effectuait dans le bureau de vote. Ce dispositif fut critiqué par les partis politiques qui dénonçaient la possibilité d'identifier dans quels sens ont pu s'exprimer les électeurs d'un quartier ou d'un village. Afin d'éviter ce problème, les amendements de la loi électorale en 2002, plus précisément dans l'article 137 nouveau, ont précisé que le dépouillement des bulletins de vote ne se faisait plus dans le bureau de vote, mais dans le bureau central communal. De nouveau, des critiques voire des accusations sur les conditions de transport et la sécurité des urnes au bureau central communal de dépouillement comme celles des élections de 1993 ont surgi. Dès lors, avec les amendements de la loi électorale en 2016, la décision a été prise de procéder désormais au dépouillement de vote dans le bureau du vote juste après leur fermeture. C'est le dispositif en vigueur. Aussi bien au cours de la conférence de presse tenue au lendemain du scrutin que dans les déclarations et les rapports écrits, pour les élections législatives de juillet 2013, les observateurs internationaux ont déclaré ne pas avoir été témoin de toute faute grave dans le processus électoral, notamment le jour du scrutin et lors du dépouillement. Ils ont fait des déclarations exprimant la satisfaction de la conduite libre et équitable du scrutin et de son atmosphère paisible.

507. Le résultat des votes se concrétise dans l'attribution des sièges. En 1998, une interminable polémique a été provoquée par le choix fait par la CNE de l'époque, d'une formule d'allocation des sièges⁷³⁷, une fois comptées les voix attribuées à chaque parti. Cette formule était déduite d'une interprétation, certes correcte de la loi, mais qui n'était pas explicitement mentionnée dans la loi. Il est clair qu'il est difficile de contester la légalité d'un choix qui est celui d'une majorité absolue de l'Assemblée nationale. D'un point de vue technique, on observera que cette formule tempère l'éparpillement des forces politiques qu'encourage le système électoral proportionnel. La trop grande multiplicité des partis n'a jamais été un gage de stabilité politique. En 2002, les législateurs ont très judicieusement introduit un amendement dans la loi électorale qui précise la formule que la CNE doit appliquer (article 118 *nouveau*). Pour certains, inscrire cette question aussi délicate dans la loi

⁷³⁶ *Ibid.*

⁷³⁷ Voir infra xxx

est considéré comme un progrès, mais pour d'autre, cela ne suffit pas, il faudrait l'inscrire dans la Constitution afin de fixer une règle dans le marbre.

508. Le problème du contentieux électoral revêt un intérêt important pour le Cambodge qui a choisi le pluralisme politique. Le principe du gouvernement démocratique trouve son fondement juridique dans l'expression des citoyens. En effet, les citoyens sont appelés à faire connaître leur opinion et à désigner leurs représentants par le suffrage universel. La principale conséquence de ce principe est que le choix des citoyens, source exclusive de la légitimité, doit s'exercer librement et doit être rigoureusement respecté. C'est dans cet esprit que le législateur cambodgien institue, dans les lois électorales successives depuis 1979, des mécanismes de contrôle de la régularité du processus électoral. En effet, il veille à la mise en place d'un système électoral capable de respecter la volonté réelle des électeurs d'un côté, et de garantir les droits des partis politiques et des candidats. Le contentieux électoral permet de vérifier la régularité du processus électoral, c'est-à-dire la sincérité du scrutin. La crédibilité et la légitimité des élus dépendent largement du bon déroulement des opérations électorales. Le contentieux électoral est un des mécanismes les plus importants qui permet l'application effective du principe démocratique et constitue un périmètre pour mesurer les véritables intentions des détenteurs de pouvoirs.

509. Depuis les élections générales de 1993, les contentieux électoraux enregistrés selon la loi électorale et les règlements et les procédures de la CNE concernent toutes les étapes du processus électoral. Il s'agit principalement des questions de révision des listes électorales, des enregistrements des partis politiques et des candidats, de la campagne électorale, de l'accès aux médias, de la veille du jour du scrutin, du dépouillement voire de la proclamation des résultats provisoires. Ces plaintes ont été déposées en se basant sur les allégations, et après vérification, se sont avérées parfois sans fondement. Ce fut le cas de l'effacement du nom des électeurs où en 2007, COMFREL déclarait que 2,5 millions d'électeurs ne figuraient pas sur les listes électorales et en 2012, ce nombre a été réduit à 1,5 millions d'électeurs. Ces chiffres de COMFREL se basaient uniquement sur les enquêtes qu'ils ont menées. En s'appuyant sur les enquêtes similaires, pour les élections de 2013, l'organisation américaine NDI déclarait également que 10,8% des électeurs éligibles qui s'étaient inscrits n'ont pas trouvé leur nom sur le registre électoral et que paradoxalement, 7,8 % des électeurs n'ont pas trouvé non plus leur nom sur le registre électoral alors qu'ils avaient voté en 2008 et en 2012 lors des élections communales. Face à ces plaintes, et en vue de démontrer l'intégrité et la transparence dans l'élaboration des listes électorales, la CNE a, en plus de son propre audit, contacté un organisme privé d'audit indépendant pour effectuer un

audit sur les listes électorales en 2012. Les résultats d'audit ont montré que les déclarations de COMFREL et du NDI n'avaient pas de fondement. Par ailleurs, les plaintes se focalisaient essentiellement sur les infractions à la loi et aux règlements et aux procédures électorales. Ces informations portaient sur les actions de campagne électorale en dehors des horaires et des limites autorisés par la CNE, le non-respect des codes de conduite par les partis politiques qui consistaient à inciter les militants politiques à violer la loi électorale, à commettre des actes de violence et de diffamation, etc. Lors du scrutin de 2013, aucune plainte concernant l'accès aux médias, contre le déroulement du vote et le dépouillement n'a été enregistrée à la CNE. Par contre, des agents des partis politiques ont relevé des cas de perturbation du processus de vote, des actes mineurs d'intimidations des électeurs dans quelques bureaux de vote, etc. Toutes ces irrégularités mineures ont été examinées et résolues selon les règles et procédures inscrites dans la loi électorale et les règlements de la CNE.

510. Durant les quatre élections législatives, ces irrégularités n'ont pas affecté le caractère libre et équitable des scrutins dans leur ensemble. Toutefois, il a été clairement noté que les partis politiques qui n'arrivaient pas en tête des élections refusaient d'accepter que les élections se soient déroulées d'une manière libre et équitable et par conséquent de reconnaître les résultats dès l'étape préliminaire. Ils ont toujours insisté sur ces quelques irrégularités dans la mise en œuvre du processus électoral et rejeté les résolutions fournies par les instances électorales du CEC au Conseil constitutionnel. Cette attitude qui n'est pas digne démocratiquement serait motivée, d'une part, par le souci de préserver leur face (leur image, réputation et honneur, etc.), d'autre part, par la volonté de garder le soutien des membres et sympathisants en leur envoyant des messages selon lesquels leurs partis pourraient obtenir plus de sièges ou gagner si les élections étaient libres et équitables et de mieux négocier avec le parti gagnant au cas où ce dernier aurait besoin d'un partenaire de coalition.⁷³⁸ C'est ainsi que pour tous les scrutins législatifs depuis 1998, dès l'annonce des résultats préliminaires le soir du scrutin ou le lendemain, les partis qui n'arrivaient pas en tête, ont immédiatement contesté les résultats (ce fut le cas du Parti Sam Rainsy et du FUNCINPEC en 1998, 2003, du Parti Sam Rainsy et du Parti des Droits de l'Homme en 2008 et du CNRP en 2013) au motif que les élections organisées par la CNE, accusé d'être pro-PPC, avaient été entachées de nombreuses irrégularités. Les partis contestataires ont toujours mis en exergue la mauvaise qualité des listes électorales (certains électeurs se sont trouvés rayés des listes utilisées lors des précédentes élections. D'autres ont été inscrits plusieurs fois ou ont vu leurs noms mal orthographiés. Des électeurs sont subitement apparus sur les listes de certains bureaux de

⁷³⁸ EM Sophat, *op. cit.* p. 261

vote).

511. Malgré tout, compte tenu des délais prévus par la Constitution dans son article qui stipule que la session inaugurale de la nouvelle Assemblée nationale doit se tenir dans les 60 jours à compter du scrutin, la CNE et ses structures à l'échelon territorial et le Conseil constitutionnel sont tenus de procéder à la résolution de toutes les plaintes et aux vérifications selon un calendrier bien précis. Après la validation par le Conseil constitutionnel, la CNE proclame les résultats définitifs avec le nombre de voix obtenues par chaque parti et la dévolution des sièges.

Conclusion du premier chapitre

512. Des progrès importants ont été accomplis au Cambodge en matière d'organisation d'élections libres et équitables (amélioration constante de la législation, des règles et procédures électorales, de la qualité du scrutin, l'accès de l'ensemble des partis aux medias, en l'occurrence). Malgré cela, certains aspects de la démocratie, le débat démocratique malgré le poids des traditions culturelles, l'acceptation des règles du jeu par tous les acteurs concernés, en particulier la reconnaissance par les vaincus des résultats du scrutin, doivent encore être améliorés. Ainsi, même si la démocratie est encore loin d'être achevée au Cambodge, le pays évolue positivement vers une maturité de la culture démocratique.

CHAPITRE 2. LES DIFFERENTES CRISES POLITIQUES POST-ELECTORALES

513. Depuis 1993, à chaque élection législative, les crises politiques sont devenues monnaie courante au Cambodge. Après la proclamation des résultats préliminaires et puis des résultats définitifs, les partis politiques qui n'arrivent pas en tête contestent toujours les résultats et le processus électoral dans son ensemble ainsi que le caractère libre et équitable de ces scrutins. Ce qui remet en cause la fiabilité du processus électoral et compromet par conséquent, la légitimité des vainqueurs des élections ce qui provoque des difficultés pour la mise en place du gouvernement.

514. Durant les cinq dernières élections, de notre point de vue, les causes des crises politiques postélectorales et des obstacles à la mise en place du Gouvernement peuvent être regroupées en deux catégories. Il s'agit d'une part des contestations politiques (section 1) et d'autre part des règles constitutionnelles concernées depuis 1993 (section 2).

Section 1. La contestation politique

515. Après plusieurs décennies de guerre qui ont causé plus de trois millions de morts, les Accords de Paris de 1991 ont permis de réunir toutes les factions en conflit ainsi que 18 pays, et en particulier, les 5 membres permanents du Conseil de Sécurité de l'ONU, autour d'un processus de paix aboutissant à l'élection de l'Assemblée constituante organisée sous la supervision de l'APRONUC. Ce processus a constitué un grand progrès et suscité beaucoup d'espoir pour la réconciliation nationale au Cambodge. Mais, dès le début de la mise en œuvre de ces Accords, cette réconciliation nationale a rencontré des obstacles à cause du refus de la faction des Khmers rouges de tenir ses engagements. De ce fait, la règle du jeu conclue par tous les acteurs n'a pu s'appliquer, le climat de méfiance et les luttes d'influence entre les protagonistes ont perduré. Et ce, dans un contexte de culture et de traditions démocratiques dont la quasi-majorité des hommes politiques cambodgiens n'étaient guère familiers. De plus, dans la mentalité de certains dirigeants politiques, la culture de vengeance connue sous le proverbe « Quand l'eau monte, les poissons mangent les fourmis et quand l'eau se retire, les fourmis mangent les poissons » demeure encore bien présente. Par ailleurs, ce qui est ancré d'une façon très profonde dans la mentalité cambodgienne, en particulier,

dans celle des dirigeants politiques, c'est la question de « la face »⁷³⁹. C'est dans ce contexte général que les crises et blocages politiques postélectorales depuis 1993 se produisent après presque chacune des élections législatives. Ces crises sont provoquées par les difficultés liées à l'inaccessible réconciliation nationale (§. 1.) l'absence du consensus démocratique et à la remise en cause du processus électoral, et en particulier de l'indépendance et de la neutralité des institutions chargées de ce processus dans tous les cinq scrutins législatifs⁷⁴⁰ (§. 2.).

§. 1. L'inaccessible réconciliation nationale

516. Les crises politiques postélectorales consécutives aux élections de mai de 1993 ont été provoquées principalement par le non-aboutissement de la réconciliation nationale dans la cadre de la mise en œuvre des Accords de Paris. Le refus des Khmers Rouges de participer à la mise en œuvre de ces Accords qu'ils ont signés, a provoqué l'échec de la partie désarmement par l'APRONUC des factions en conflit. L'une des conséquences de cet échec est que l'APRONUC s'avère incapable d'ouvrir l'entièreté du pays au processus de paix et de garantir un environnement politique « neutre » prévu par les Accords de Paris dans lequel doivent se dérouler les élections.⁷⁴¹ La période préélectorale du scrutin de mai 1993 a été marquée par un climat de violence et de menaces sur la sécurité auquel se sont ajoutées les menaces des Khmers rouges de détruire le processus électoral. Contrairement à tous les pronostics, le scrutin des 23-28 mai 1993 s'est déroulé de manière paisible et avec une forte participation des électeurs.⁷⁴² L'euphorie que provoquent le bon déroulement du scrutin lors du jour de vote et le taux élevé de la participation des votants a permis au représentant du

⁷³⁹ Une des constantes dans la personnalité de tout Asiatique, notamment du Cambodge, est « la face ». La face, c'est l'image que l'homme veut donner de lui-même, la dignité de sa propre personne et des autres. La face régit les relations individuelles et sociales. La dignité personnelle et familiale est le moteur de la face. Toute atteinte à la face est ressentie comme une grave injure « faire perdre la face » à quelqu'un, en langue khmère c'est « le tuer ». Dans les pays du sud-est asiatique et particulièrement au Cambodge, « perdre la face » est pire que la mort. Dans la culture cambodgienne, un Khmer, qu'il soit roi, Premier ministre ou simple paysan, est capable de se ruiner et de tout perdre y compris ceux qu'il aime afin de détruire celui qui l'a « tué » socialement. L'observation des décisions politiques nous montre qu'elles répondent plus souvent à ce principe qu'à toute autre logique... Pour eux, « perdre la face », c'est « être extrêmement humilié », se trouver dans une situation où son ignorance ou sa faiblesse est exposée, ce qui compromet gravement leur vie et avenir politique. – Cf. une étude de Jérôme ROUER, « Les Cambodgiens dans la vie de chaque jour », in <http://art.free.fr/lescambodgiens.htm>, consulté le 17 juin 2014.

⁷⁴⁰ Nous nous limitons aux élections législatives qui s'inscrivent dans le cadre de notre recherche. En effet, cette remise en cause du processus concerne aussi les élections locales au suffrage universel direct, notamment les élections des conseils de communes et de quartiers en 2002, 2007 et 2012.

⁷⁴¹ JENNAR Raoul, (1995), *op. cit.* p. 442.

⁷⁴² Grâce aux dispositifs de sécurité de l'État du Cambodge renforcés par ceux de l'APRONUC.

secrétaire général de l'ONU au Cambodge, Yasushi AKASHI, d'affirmer dès le lendemain du scrutin que les élections étaient « libres et équitables ». Le PPC a dénoncé les irrégularités et les fraudes électorales dès le premier jour du scrutin et réclamé la constitution d'une commission d'enquête. D'après Raoul JENNAR, le PPC avait relevé un ensemble des fraudes qualifiées "d'irrégularités massives, sérieuses et inacceptables », dont il affirmait être victime et sur lesquelles il avait mis en garde dès le début d'un scrutin qui a duré 6 jours. Il accusait l'APRONUC d'avoir refusé les garanties permettant de s'assurer que les urnes entreposées pendant les cinq nuits ne seraient pas ouvertes. Il déplorait un certain nombre d'irrégularités (urnes scellées mais vides, sceaux brisés apposés sur les urnes – près de 1 000 selon le PPC).⁷⁴³ Ils demandaient la tenue de nouvelles élections dans cinq provinces et dans la capitale Phnom Penh. Mais L'APRONUC a rejeté ces accusations d'irrégularités et de fraude et a refusé la demande de commission d'enquête. Elle publiait, le 10 juin 1993, les résultats officiels⁷⁴⁴ qui donnaient le FUNCINPEC en tête du scrutin, ainsi que la liste des 120 élus de l'Assemblée constituante. Le FUNCINPEC et le FNLPK acceptèrent immédiatement les résultats.⁷⁴⁵ Les dirigeants du PPC refusaient, eux, de reconnaître le verdict des urnes. Le PPC reprochait le manque de neutralité de l'APRONUC et en particulier de Radio UNTAC. Il dénonçait des manipulations de la loi électorale modifiée, sans consultation du CNS, sur deux points moins de deux semaines avant le scrutin. Il affirmait même avoir identifié plusieurs indices de nature à penser que l'objectif de plusieurs dirigeants de l'APRONUC était en fait d'écarter le PPC du pouvoir.⁷⁴⁶

517. Sur ces points, Raoul JENNAR⁷⁴⁷ a formulé des analyses selon lesquelles, eu égard à la formation à la hâte du personnel cambodgien, à son manque d'expérience et à la militarisation du processus électoral imposée par les menaces que faisaient peser les Khmers

⁷⁴³ Lettres du PPC des 17/4, 3/5, 7/5, 23/5, 24/5, 25/5, 26/5, 27/5, Memoranda du PPC des 4 et 9/6 ; réponses de l'APRONUC des 28/5, 1/6, 9/6. – JENNAR Raoul (2010), *op. cit.*, p. 119

⁷⁴⁴ Les résultats des élections de mai 1993 sont : le FUNCINPEC obtient 45,47 % des suffrages (58 sièges), le PPC, 38,22 % (51 sièges), le PLDB, 3,81 (10 sièges) et le MOLINAK, 1,37% (1 siège).

⁷⁴⁵ D'après ROS Chantrabot, immédiatement, le FUNCINPEC et le FNLPK déclarèrent accepter les résultats des élections et annoncèrent, en même temps, leur alliance, leur permettant ainsi de regrouper 68 sièges. Mais ils ne possédaient pas les deux tiers de sièges exigés par les Accords de Paris pour adopter la future Constitution du Cambodge. En même temps, les Khmers rouges lancèrent des appels à l'assassinat des six personnalités dirigeantes de l'État du Cambodge (dont HUN Sen, CHEA Sim et HENG Samrin). Ces réactions, cette atmosphère et ce nouveau paysage politique reflètent fidèlement les relations étroites et l'union sacrée des trois factions de la résistance et leur opposition aux forces de l'État du Cambodge. L'échiquier politique cambodgien fut ainsi divisé en deux camps opposés qu'il est très difficile de trouver une force politique intermédiaire. - ROS Chantrabot, (2000). *op. cit.*, p. 90.

⁷⁴⁶ JENNAR Raoul (2010), *op. cit.*, p. 119

⁷⁴⁷ Raoul JENNAR a été accrédité comme observateur international et a eu accès aux bureaux de vote comme aux bureaux de dépouillement et a étudié tous les documents présentés par le PPC et les réponses fournies par l'APRONUC.

rouges, il y a eu, d'une part, incontestablement un grand nombre d'erreurs, de maladroites, d'imperfections et des fraudes, mais vu le dispositif en place, ce phénomène est resté très marginal. Si la bonne foi, la compétence et l'honnêteté de l'immense majorité du personnel international et local affecté à l'ensemble du processus électoral ne peuvent être mises en doute, en revanche, la partialité du Département information et éducation de l'APRONUC est manifeste. Les exemples abondent d'initiatives et de propos émanant du personnel de ce Département qui autorisent à affirmer qu'on y menait une véritable campagne hostile à l'État du Cambodge et au PPC. Que cette campagne équilibre, en fait, les intimidations et violences commises par des membres du PPC n'enlève rien au caractère partisan de ce Département. Par ailleurs, la légèreté avec laquelle l'APRONUC manipule les textes légaux et réglementaires est à déplorer. Les amendements apportés à neuf reprises à la loi électorale, même si leur pertinence ne peut être contestée, créent une insécurité juridique dans un domaine où la confiance est essentielle. À cela, s'ajoute le fait que la loi électorale elle-même n'a pas fait l'objet d'un consensus et a été imposée aux Cambodgiens par le Représentant du secrétaire général de l'ONU au Cambodge, Yasushi AKASHI. Le PPC n'a pas manqué de souligner que les Accords de Paris n'ont pas fait du Cambodge un protectorat onusien que l'APRONUC peut à sa guise gouverner par Kret. Enfin, les résultats des élections et les grandes tendances qu'ils traduisent, en particulier dans les sept provinces où le PPC réclamait de nouvelles organisations ne sont en rien affectés par les erreurs commises car il est techniquement impossible que les erreurs et même les fraudes aient pu porter sur un nombre aussi élevé de suffrages. Même si de nouvelles élections avaient eu lieu, compte tenu de l'écart en sièges entre les deux partis, elles n'auraient pas permis au PPC d'être dans une meilleure position par rapport à la majorité absolue, ni par rapport à la majorité qualifiée requise pour l'adoption de la Constitution.⁷⁴⁸

518. Nous adhérons à la conclusion de Raoul JENNAR selon laquelle le PPC a confondu des péripéties - les avatars d'une opération préparée dans des délais trop courts et dans un contexte d'insécurité dont il porte sa part de responsabilités - avec un vaste dispositif qui ne lui était pas favorable pour gagner les élections. Ses plaintes sont fondées, mais ses conclusions sont excessives. Sa crédibilité est affectée par le rôle de « mauvais perdant » qu'il a d'emblée voulu jouer pour ne pas « perdre la face » et garder le pouvoir.⁷⁴⁹ En effet, il s'est avéré que la question des « irrégularités » était davantage soulevée pour calmer l'esprit révolté de certains dignitaires du parti et pour être utilisée comme objet de marchandage

⁷⁴⁸ JENNAR Raoul (1995), *op. cit.* pp. 452-453

⁷⁴⁹ *Ibid.*

politique. S'ajoutant à cela le fait que le prince Sihanouk, président du CNS, annonçait dans la journée du 10 juin 1993, une crise provoquée par la « sécession »⁷⁵⁰ de la partie orientale du pays à l'initiative de son fils, le prince NORODOM Chakrapong, Vice-Président du Conseil des ministres de l'État du Cambodge et membre du PPC, en collusion avec le ministre de la Sécurité nationale, SIN Song et son vice-ministre SIN Sen. En effet, ces derniers avaient déclaré qu'ils ne reconnaissaient pas les résultats des élections et qu'ils devaient organiser la sécession des six provinces de l'Est du Mékong limitrophes du Vietnam avec le Mékong comme frontière naturelle. Ils les baptisaient « zone autonome de Samdech Euv⁷⁵¹ ». Le prince Chakrapong a affirmé qu'il ne pouvait pas garantir la sécurité du personnel de l'APRONUC. D'après ROS Chantrabot, cette nouvelle faisait frissonner tous les Khmers patriotes vivant aux quatre coins du monde.⁷⁵² Les sécessionnistes organisaient des manifestations contre l'APRONUC et les bureaux de FUNCINPEC. Des exactions furent commises dans les provinces sécessionnistes. Des mouvements de troupes à travers la capitale, des manifestations devant le Palais royal, des manœuvres et des pétitions en tous genres plongèrent le pays dans une atmosphère d'attente et de panique. Pourtant, les motifs du mouvement sécessionniste n'étaient pas clairs. D'après l'APRONUC, cette tentative éphémère a échoué dès le 15 juin et le prince Chakrapong s'est enfui au Vietnam.⁷⁵³ En réalité, les crises qui ont surgi ont été résolues suite à des accords entre le PPC et le FUNCINPEC conclus grâce à une intervention du prince Sihanouk qui arrivait à convaincre son fils, le prince Ranariddh, président du FUNCINPEC, d'accepter de partager la direction du pays avec le PPC⁷⁵⁴. En effet, à l'issue d'une réunion du CNS du 13 juin 1993⁷⁵⁵, le prince Ranariddh indique qu'il n'est pas hostile à la formation d'une « administration conjointe intérimaire »⁷⁵⁶,

⁷⁵⁰ JENNAR Raoul (1995), *op. cit.* p. 464, ROS Chantrabot (2000), *op. cit.* p. 92.

⁷⁵¹ « Monseigneur papa »

⁷⁵² Pour ROS Chantrabot, à travers cet événement funeste, on revoit déjà la répétition de l'histoire khmère. Elle nous enseigne que nos princes, pour le pouvoir et le trône, sont prêts à tout. Ils cherchent des aides et interventions étrangères, de la part de la Thaïlande ou du Vietnam. En contrepartie de leur besoin, ils leur offrent une partie du territoire khmer. ROS Chantrabot (2000), *op. cit.* p. 92.

⁷⁵³ ONU – Département de l'information, *Les Nations Unies et le Cambodge (1991-1995)*, Série livres bleus des Nations Unies Vol. II, New York, 1995, pp. 53-54

⁷⁵⁴ Voir *infra* xxx

⁷⁵⁵ Lors de cette réunion, KHIEU Samphan, représentant du Parti Kampuchea Démocratique (PKD), qui est rentré au Cambodge, mettant fin à trois mois d'absence de la PKD de la capitale, a parlé de la nécessité de la réconciliation nationale et dit que la PKD pourrait accepter la fusion de ses forces dans une armée nationale et mettre fin à sa résistance. Ces ouvertures en vue d'une réconciliation se sont ensuite révélées dénuées de toute substance. Le livre bleu ONU pp. 53-54

⁷⁵⁶ « Joint Interim Administration », en anglais

mais que le PPC doit au préalable accepter le résultat des élections.⁷⁵⁷ Suite à ces arrangements, la nouvelle assemblée a prêté serment et a commencé de travailler à une nouvelle Constitution dès le 14 juin. À sa séance inaugurale, elle a proclamé le prince Sihanouk, chef de l'État investi de « pleins pouvoirs spéciaux ».

519. Le Conseil de sécurité a approuvé le résultat des élections aux termes de sa résolution 840 (1993) du 15 juin 1993, où il apportait un total soutien à la nouvelle assemblée constituante. Le prince Sihanouk a annoncé la formation d'une « administration conjointe intérimaire » avec le prince Ranariddh et HUN Sen nommés coprésidents du Conseil des ministres. La partie de l'État du Cambodge a officiellement reconnu les résultats des élections, le 21 juin 1993 alors que de nombreux représentants élus du PPC participaient déjà aux travaux de la nouvelle assemblée constituante. Le 22 juillet 1993, l'ASEAN s'est félicitée de la formation de l'administration conjointe intérimaire et a réitéré son soutien au processus de réconciliation nationale au Cambodge. Cet arrangement n'avait pas été prévu dans les Accords de Paris, mais il offrait un cadre de coopération de nature à favoriser la stabilité et la réconciliation dans le pays.⁷⁵⁸

520. La crise qui s'est produite à l'issue du scrutin de mai 1993 s'inscrivait également dans un contexte bien particulier de la transition démocratique où le Cambodge reste confronté à des myriades de défis provoqués par l'incertitude des cadres juridiques et des tensions politiques liées à l'inaccessible réconciliation nationale.

521. Cette crise résulte d'une part d'une conséquence mécanique du système électoral proportionnel imposé par les Accords de Paris et la loi électorale de l'APRONUC, aucun parti politique ne disposant à lui seul de la majorité des deux tiers pour l'adoption de la Constitution comme prévu par ces Accords. D'autre part, conséquence de l'incapacité de l'APRONUC à neutraliser les structures administratives existantes, en termes de rapport de force, pour la partie de l'État du Cambodge dont le PPC gérait plus de 90% du territoire, contrôlait encore l'armée, la police et l'appareil d'État, il était difficile d'avoir à se plier à des effets jugés injustes des règles démocratiques dans la conquête de la légitimité et de confier le pouvoir aux anciens ennemis et aux anciens alliés des Khmers Rouges, dans un contexte où les élections sont biaisées à ses yeux et surtout dans le contexte où les menaces des Khmers Rouges étaient réelles.⁷⁵⁹ Dans ces circonstances, il était difficile de tenir compte

⁷⁵⁷ JENNAR Raoul (1995), *op. cit.*, p. 464.

⁷⁵⁸ ONU – Département de l'information, *Les Nations Unies et le Cambodge (1991-1995)*, Série livres bleus des Nations Unies Vol. II, New York, 1995, pp. 53-54

⁷⁵⁹ JENNAR Raoul (2010), *op. cit.* p.119

seulement des résultats des élections pour parvenir à l'objectif recherché, à savoir la paix et la stabilité politique du pays.

522. D'un autre côté, les Accords de Paris stipulent qu'aussi longtemps que le nouveau gouvernement issu des élections n'est pas en place, c'est l'ancienne administration qui continue de fonctionner. En effet, l'Accord pour un règlement politique global du conflit cambodgien, signé à Paris le 23 octobre 1991, indique, en particulier en ses articles 1 et 12 et à l'article 1 de l'Annexe 3, que pendant les trois mois qui suivent les élections, l'Assemblée constituante est chargée de rédiger et d'adopter une Constitution. Une fois ce travail terminé, elle deviendra une Assemblée législative qui votera alors la confiance à un gouvernement. Ce vote marque la fin de la période transitoire, la fin de l'existence du CNS et de la mission de l'APRONUC. Jusque-là les "structures administratives existantes" restent en place. Dans ce cadre, nous partageons l'observation de Raoul JENNAR selon laquelle les imprécisions et les contradictions des Accords de Paris et leur réalisation très incomplète fournissent les éléments d'une situation qui pourrait être dangereuse.⁷⁶⁰

523. D'un côté, pour des juristes de l'APRONUC et les diplomates des missions étrangères au Cambodge, en particulier la mission américaine, jusqu'à l'adoption de la Constitution, l'Assemblée constituante n'est pas une Assemblée législative classique. Elle n'a pas d'autres droits que celui de rédiger et d'adopter une Constitution. Ils suggèrent en conséquence d'ignorer pendant les trois mois prévus les résultats des élections et de poursuivre l'application de Accords de Paris comme si de rien n'était, en faisant fonctionner le CNS et en laissant aux "structures administratives existantes" le soin de continuer de gouverner le pays. Après avoir proclamé haut et fort que les élections sont l'objet majeur de l'APRONUC, ils proposent ainsi d'en ignorer les résultats pendant trois mois. Au nom de textes dont la réalisation très incomplète crée un contexte politique nouveau dont ils refusent de tenir compte. Après les élections, la question qui se posait était : de quelle représentativité et de quelle légitimité le CNS disposait-il encore avec la présence des représentants khmers rouges en son sein ? Quelle est la légitimité des « structures administratives existantes » après qu'elles aient été désavouées par l'électeur ?

524. Pour Raoul JENNAR, cette interprétation très restrictive est contestable. D'une part, elle ignore la caducité au moins partielle des Accords de Paris, en ce qui concerne le caractère global de ces Accords basé sur la pleine adhésion et le total engagement des quatre

⁷⁶⁰ JENNAR Raoul (1995), *op. cit.* p. 449

parties cambodgiennes.⁷⁶¹ En effet, ce principe fondamental qui est à la base des Accords de Paris est devenu très largement obsolète après que les Khmers rouges eurent décidé de n'appliquer aucune des dispositions des Accords de Paris. Ce mouvement s'est au contraire livré à de très nombreuses violations de ces Accords qui furent dûment constatées par l'ONU. Toute argumentation juridique s'appuyant sur le respect strict des Accords en est directement affectée.

525. Par ailleurs, il souligne qu'à travers cette interprétation, en s'appuyant strictement sur les textes des Accords de Paris, les pouvoirs de l'Assemblée constituante élue sont irrationnellement limités. Elle ignore totalement les principes fondamentaux du droit parlementaire relatifs à la souveraineté de toute Assemblée. Elle n'aurait pas reflété l'esprit des auteurs des Accords de Paris. La préoccupation de ces derniers n'était pas d'opposer pouvoirs constitutionnels et pouvoirs législatifs de l'Assemblée, mais tout simplement, comme il se doit lorsqu'on se préoccupe des pouvoirs constituants d'une Assemblée, d'indiquer les limites de ces derniers. En l'absence d'un texte qui aurait déterminé les conditions en vertu desquelles une Constitution peut être approuvée et modifiée, il fallait indiquer une limite de temps aux pouvoirs constituants d'une Assemblée élue qui, par nature, jouit pleinement de ses pouvoirs législatifs.⁷⁶²

526. Cette interprétation restrictive constitue également un déni de souveraineté. À l'issue des élections validées, les élus représentent la Nation et ne peuvent être aliénés dans leurs droits fondamentaux. Ils incarnent, de jure, la souveraineté nationale. Ils siègent et délibèrent de plein droit. Dans le contexte de l'absence de Constitution, ils disposent de la totalité de la souveraineté nationale et celle-ci ne peut, en aucune façon, être amputée. Toute limitation de la souveraineté de la représentation nationale relève d'un choix politique arbitraire auquel un autre choix peut être opposé. Il ne s'agit plus d'une contrainte juridique. Il s'agit d'une volonté politique. S'opposer à la souveraineté nationale, c'est se livrer par un coup de force, à un acte contraire à la Charte des Nations Unies. Sur le plan politique, reconnaître les droits fondamentaux de l'Assemblée élue, c'est accepter que, suite aux élections, naisse une nouvelle légitimité grâce à laquelle il sera possible d'atténuer les effets négatifs d'une situation créée par des Accords de Paris particulièrement mal conçus et très incomplètement réalisés. S'en tenir à une lecture étroite des textes, c'est ignorer les réalités du pays et des hommes, c'est refuser d'adopter un processus de paix aux contraintes d'un pays qui n'est ni

⁷⁶¹ Ce caractère global constituait la condition *sine qua non* de toute signature exigée et imposée par les négociateurs occidentaux et chinois en 1990-1991.

⁷⁶² JENNAR Raoul (1995), *op. cit.* p. 450

pacifié, ni démocratisé en profondeur, ni reconstruit. Nier, comme l'ont fait les juristes de l'APRONUC et les diplomates américains, les droits fondamentaux de toute assemblée parlementaire démocratiquement élue, c'est lui interdire de donner sa confiance à un gouvernement intérimaire.⁷⁶³

527. Or, en réalité, nous partageons le choix fait par les élus cambodgiens qui consistaient à s'opposer à la volonté américaine et onusienne de brimer la souveraineté nationale cambodgienne, en manifestant leur volonté d'user du droit d'initiative qui est, par nature, le leur. Avant même de démarrer ses travaux constitutionnels, l'Assemblée constituante cambodgienne a dû exercer son droit souverain de délibérer en se dotant d'un règlement intérieur et en se choisissant un bureau. Elle a adopté une résolution, dès sa première session du 14 juin 1993. En s'appuyant sur le devoir de tenir compte des élections, tout en respectant l'esprit des Accords de Paris, en donnant la priorité au besoin de stabilité et à la nécessité d'apaiser les oppositions, l'Assemblée élue accorde, le 1^{er} juillet 1993, sa confiance à un gouvernement provisoire de coalition composé à la proportionnelle des partis représentés en son sein, pour la période de trois mois d'élaboration et d'adoption de la Constitution. Et ce, malgré une très forte opposition américaine et l'hostilité de l'APRONUC.

528. Ce gouvernement provisoire de coalition, qui a permis de résoudre les crises postélectorales et politiques de 1993, marque seulement un tournant mais pas la fin du processus de la réconciliation nationale cambodgienne. En effet, les situations auxquelles, après l'APRONUC, ce Gouvernement provisoire de coalition, puis le Gouvernement royal issu de la Constitution de septembre 1993, a dû faire face n'étaient pas celles promises par les Accords de Paris. La guerre continuait. Les activités militaires étaient du même niveau qu'avant le passage de l'APRONUC. En 1994, elles entretenaient un climat général d'insécurité, aggravé par une propagation effrayante du banditisme. En outre, les travaux de relèvement des infrastructures de base dans des secteurs vitaux comme la santé et l'éducation ayant été à peine entamés par l'APRONUC, le gouvernement devait faire face à tous les problèmes de la reconstruction d'un pays totalement dévasté dans ses ressources humaines comme dans ses équipements.⁷⁶⁴ Les Khmers Rouges continuaient à être des pierres d'achoppement pour la réconciliation nationale, quatre ans après la proclamation de la Constitution de 1993. Une crise politique a éclaté en juillet 1997 qui a pour origine l'impossibilité de la cohabitation gouvernementale et la tentative par chacune des parties de recourir aux Khmers rouges pour s'imposer dans la conquête du pouvoir et s'assurer la

⁷⁶³ JENNAR Raoul (1995), *op. cit.* p. 451

⁷⁶⁴ JENNAR Raoul (2010), *op. cit.* p. 120.

position dominante sur la scène politique du pays. Finalement, la réconciliation nationale a pu être achevée après le démantèlement de l'organisation politique et militaire des Khmers rouges en 1998 grâce à la politique « gagnante-gagnante » du Premier ministre HUN Sen.

529. Hors du champ de la réconciliation nationale, les crises postélectorales à partir du scrutin de 1998 résultent principalement des manœuvres en vue de ne pas « perdre la face » typique de la culture cambodgienne, de la « pratique précoloniale d'opposition systématique au souverain désigné et d'appel aux étrangers. »⁷⁶⁵ par des hommes politiques cambodgiens.

530. Les crises de 1993 ont créé des précédents pour ce qui concerne l'attitude des mauvais perdants qui refusent de « perdre la face » en rejetant les résultats. Ces derniers remettent en cause les règles de jeu démocratique qu'ils avaient initialement acceptées. Les contestations des résultats des élections législatives de la part des partis qui n'arrivent pas en tête du scrutin depuis 1998, sont devenues systématiques.⁷⁶⁶

531. Lors des élections de 1998, de 2003 et de 2013, les partis perdants, en occurrence, successivement, le FUNCINPEC, les partis d'opposition PSR et PDH et enfin le CNRP refusent de reconnaître les résultats tout en dénonçant des irrégularités et des fraudes massives⁷⁶⁷, et en réclamant la création d'une commission d'enquête internationale. Pour appuyer leurs refus et revendications, ils ont recours aux protestations sous forme d'appel à la mobilisation populaire, aux médias et aux pouvoirs politiques étrangers, à des manifestations de masses. C'est ainsi qu'en 1998, pendant la période allant du jour du scrutin en juillet jusqu'à la proclamation des résultats définitifs⁷⁶⁸, début septembre, à l'initiative du parti d'opposition, PSR et du FUNCINPEC, les manifestations se déroulent dans la plus totale liberté, sans la moindre réaction de la part des forces de l'ordre, sans être jamais inquiétées. Un « sit-in » s'est même installé devant l'Assemblée nationale en dépit de l'interdiction prononcée par les autorités.⁷⁶⁹ Progressivement, étant donné que les manifestations de rue n'ont donné aucun des résultats escomptés, et ne pouvant pas supporter la défaite et de « perdre la face », certains dirigeants de l'opposition se lancent dans une escalade verbale de

⁷⁶⁵ FOREST Alain (dir) (2009), *op. cit.*, pp. 115-116.

⁷⁶⁶ Parfois, les dirigeants de ces partis avaient même annoncé avant la tenue du scrutin que si leur parti perd le scrutin lors de la proclamation des résultats même préliminaires, les élections ne seront pas « libres et équitables » et par conséquent, ils ne reconnaîtront pas les résultats.

⁷⁶⁷ Voir infra **xxx**

⁷⁶⁸ Les résultats définitifs des élections de 1998 sont le PPC a obtenu 41,42% des votes (64 sièges contre 51 sièges en 1993), le FUNCINPEC, 31,70% des votes (43 sièges contre 58 en 1993), le PSR, 14,27% des votes (15 sièges). – CNE, www.neceselect.org.kh

⁷⁶⁹ JENNAR Raoul (2010), *op. cit.* pp. 168-169.

plus en plus passionnée. Ils passent de la contestation du résultat des élections à la contestation des dirigeants du PPC, en particulier de la personne de HUN Sen⁷⁷⁰, l'une des figures clefs du parti au pouvoir. En 1998, ils ont traité les responsables du PPC de « idiots et ignorants qui n'ont pas achevé l'école primaire » et ont accusé HUN Sen d'être un « traître à la nation » et une « marionnette du Vietnam ». ⁷⁷¹ En 2008, ils l'ont accusé d'avoir usé la carte nationaliste⁷⁷² pour remporter les élections. En 2013 comme en 1998 et 2003, ils ont appelé à la démission de HUN Sen de ses fonctions de Premier ministre alors qu'il est le candidat unique soutenu par son parti. Parallèlement, ils utilisent constamment et sans vergogne la fibre nationaliste antivietnamienne, des propos et actes racistes et xénophobes pour maintenir la mobilisation populaire au moment où la contestation des résultats des élections baisse en intensité. Alain FOREST souligne qu'en 1998 et en 2003, SAM Rainsy, leader du parti d'opposition tenait des discours d'une rare violence contre les observateurs étrangers et contre l'inféodation de HUN Sen aux Vietnamiens. Il se situait essentiellement sur le créneau de la démagogie, de l'anti-vietnamisme primaire et de l'appel à l'intervention des éléments les plus réactionnaires du monde occidental. ⁷⁷³

532. Par ailleurs, dans le cadre de leurs protestations, les dirigeants de l'opposition se servent de tous les moyens y compris des bonzes⁷⁷⁴ comme boucliers à des manifestants et l'appel à l'intervention internationale. Ils ont appelé durant toutes les échéances électorales la

⁷⁷⁰ Voir infra xxx

⁷⁷¹ *Espace Cambodge-infos*, n° 23 de septembre 1998, cite par ROS Chantrabot (2002), *op. cit.*, p. 328

⁷⁷² Les élections législatives ont lieu vingt jours après que le Comité de l'UNESCO eut décidé, le 7 juillet 2008, d'inscrire le temple de Preah Vihear sur la liste du patrimoine mondial de l'Humanité. Après cette inscription, les forces militaires thaïlandaises lourdement armées ont fait une incursion dans le territoire cambodgien aux alentours du temple. Cette incursion a suscité d'une réaction classique d'union nationale autour des dirigeants crédités d'une plus grande capacité à protéger le pays et à recueillir le bénéfice de cette inscription. - JENNAIR Raoul (2010), *op. cit.* p. 247.

⁷⁷³ FOREST Alain (dir) (2009), *op. cit.*, pp. 115-116

⁷⁷⁴ D'après ROS Chantrabot, les autorités avaient qualifié les bonzes manifestants de faux moines ou de Khmers rouges déguisés en bonzes, ayant pour objectif de déstabiliser le gouvernement. Elles ont pris des mesures sévères contre eux. Ils furent considérés comme des hors-la-loi, passés à tabac et insultés par ces mêmes forces armées, provoquant ainsi l'indignation de toute la population. Pour la première fois, dans l'histoire du Cambodge, dont le Bouddhisme est la religion d'État, les moines bouddhistes n'avaient pas pu bénéficier des privilèges qu'ils estimaient leur être dus. Ces traces laisseront des souvenirs amers dans la société cambodgienne. Les pouvoirs publics ont justifié leurs actes en faisant savoir que « rejoindre un parti politique, des manifestations ou des marches politiques est un acte contre la religion et la loi sur les partis politiques » dont l'article 5 stipule que « les membres du clergé peuvent adhérer à un parti mais doivent s'abstenir de participer aux activités de soutien à leur parti ou d'opposition à un parti. Le parti ne doit pas avoir d'implantation structurelle dans les institutions religieuses ». Durant le XX^{ème} siècle, cette manifestation des bonzes de septembre 1998 est la troisième. La première remonte au 20 novembre 1936 pour s'opposer au protectorat français qui avait l'intention de romaniser la langue khmère. Et la deuxième, en juillet 1942, que l'on appelle « la révolte des ombrelles » pour demander à l'administration coloniale française de libérer le vénérable HEM Chiev qui sera par la suite emprisonné à Koh Tralach (Poulo Condor). Cette « révolte des ombrelles » est considérée comme la première manifestation publique du jeune nationalisme khmer. - ROS Chantrabot (2000), *op. cit.*, pp. 344-345

communauté internationale pour qu'elle ne reconnaisse pas les résultats⁷⁷⁵ et qu'elle fasse pression sur le parti gagnant via la suspension des aides, etc. En 1998, l'opposition FUNCINPEC-PSR visait à étouffer financièrement et économiquement le Cambodge qui vivait grâce aux aides étrangères. Elle jouait sur deux tableaux en demandant d'une part aux organismes financiers (la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement) de ne plus accorder des prêts ou des aides au Cambodge et en cherchant, d'autre part, le soutien des membres influents du Congrès américain pour faire pression sur leur gouvernement afin qu'il adopte une attitude plus ferme à l'égard du parti au pouvoir à Phnom Penh. Ils ont obtenu qu'en 1998, les États-Unis s'opposent à l'attribution du siège de l'ONU au Cambodge et la reprise de l'aide tant qu'il n'y aurait pas de gouvernement dans lequel devrait participer réellement l'opposition. Toutes ces pressions américaines en leur faveur ne faisaient qu'encourager l'opposition dans une prise de position encore plus dure vis-à-vis du parti gagnant et surtout pour bloquer la négociation afin de sortir des crises politiques.⁷⁷⁶

533. Les crises causées par le refus de reconnaître les résultats se sont prolongées en crises politiques en raison des difficultés à appliquer des règles constitutionnelles relatives à la mise en place de l'Assemblée nationale et du Gouvernement royal mais aussi à cause des manœuvres politiques des perdants visant à bloquer ce processus,⁷⁷⁷ afin de mieux marchander un équilibre des rapports de force et le partage égal des pouvoirs et ainsi affaiblir l'adversaire. Le recours à des stratégies visant à affaiblir le vainqueur en suscitant chez lui des divisions internes, en provoquant des manifestations, en jetant des exclusives à l'encontre de la personne clef de leur adversaire, en boycottant la session inaugurale de l'Assemblée nationale a été les méthodes classiques de l'opposition.

§. 2. L'absence du consensus démocratique et la remise en cause du processus électoral

534. Comme lors des élections de 1993 où le PPC a remis en cause le processus électoral pour contester des résultats du scrutin, les parti d'opposition, PSR, PDH, plus tard, le CNRP, et le FUNCINPEC ont fait de même pour les élections de 1998, de 2003, 2008 et de 2013. Ces crises résultent de l'absence du consensus démocratique des dirigeants des partis politiques sur les institutions et le processus électoraux qui ont été mis en place dès 1997.

⁷⁷⁵ JENNAR Raoul (2010), *op. cit.* p. 247

⁷⁷⁶ ROS Chantrabot (2000), *op. cit.*, p. 364

⁷⁷⁷ Voir infra **xxxx**

Durant les quatre dernières élections législatives, les principaux griefs de l'opposition se focalisaient sur la remise en cause de la légitimité du travail de la CNE et du Conseil constitutionnel dans le processus électoral. Ils ont toujours dénoncé les lacunes de la CNE et ses commissions locales dans l'accomplissement de ses attributions conformément aux règlements et procédures, au code de conduite et à la loi électorale.⁷⁷⁸ Ils les accusent également d'être partiaux en faveur du parti au pouvoir et par conséquent d'être à l'origine, entre autres, des irrégularités électorales et des massives.

535. En 1998, le PSR et le FUNCINPEC, soutenus par une dizaine de petits partis politiques ont contesté d'une manière radicale les résultats des élections. Ils dénoncèrent des irrégularités et des intimidations et ont rejeté en bloc la formule utilisée pour mettre en œuvre le système d'attribution des sièges à l'Assemblée nationale. S'appuyant sur des constats de fraude bien réelle, ils ont déposé 800 plaintes⁷⁷⁹ auprès de la CNE, puis auprès du Conseil constitutionnel. Ils accusaient la CNE, entre autres, de vouloir « ralentir les résultats pour que l'on puisse échanger les bulletins conformément aux résultats qu'ils le (PPC) ont déjà annoncés ».⁷⁸⁰ Ils réclament l'organisation de nouvelles élections.⁷⁸¹ Ils avaient demandé l'intervention américaine pour dénoncer les irrégularités et fraudes des élections et également écrit au secrétaire général de l'ONU, Kofi ANNAN, pour lui demander de procéder à une nouvelle évaluation des élections.

536. Sur les accusations de « fraudes massives » des élections de 1998 portées par l'opposition, après avoir analysé les résultats des élections du point de vue du degré de fluidité de l'électorat, de son degré de stabilité et de quelle manière les deux phénomènes précédents laissent place à des manipulations et des fraudes, Raoul JENNAR a conclu qu'il s'agit plutôt des mouvements des voix entre les partis par rapport aux résultats des élections de 1993 qui présentent des caractères marginaux de fraudes et de manipulations. Il est difficile de contester la crédibilité du résultat des élections.⁷⁸² La CNE et le Conseil constitutionnel ont déclaré que les plaintes du FUNCINPEC et du PSR étaient sans fondement, qu'elles ne se faisaient pas dans les règles. Cette décision était prise après de sérieuses enquêtes sur le

⁷⁷⁸ L'éducation des élections, l'accès équitable aux médias et les libertés d'expression et d'association, etc.

⁷⁷⁹ D'après Raoul JENNAR, parmi ces 800 plaintes, seuls 304 respectent les critères de recevabilité selon les règlements et procédures électorales.

⁷⁸⁰ HUGHES Caroline et REAP Sopheap, "Nature and Cause of Conflict Escalation in 1998 National Election", Cambodia Development Resource Institute/Cambodian Centre for Conflict Resolution, Phnom Penh, January 2000, p. 2, ROS Chantrabot (2000), *op. cit.*, p. 317. JENNAR Raoul (2010), *op. cit.*, pp. 164-165

⁷⁸¹ ROS Chantrabot (2000), *op. cit.*, p. 325

⁷⁸² JENNAR Raoul (2010), *op. cit.*, p. 168

terrain et le recomptage des bulletins de huit communes choisies au hasard. Mais l'opposition a dénoncé les décisions du Conseil constitutionnel comme hâtives et partiales étant donné que son Président est membre du comité central du parti au pouvoir. Ce dernier a répondu que ces décisions ont été prises en conformité avec les procédures électorales et légales en vigueur.⁷⁸³

537. Lors de ces mêmes élections de 1998, les deux principaux partis de l'opposition ont dénoncé la modification par la CNE de la formule d'attribution des sièges et ont réclamé le retour du choix du mode de calcul pour l'attribution des sièges qu'ils ont appelé « la formule originale » initialement approuvée, choisie par tous les partis politiques et connue publiquement.⁷⁸⁴ Ils ont menacé de boycotter la nouvelle Assemblée si la CNE ne leur donnait pas satisfaction. Pour eux, la formule modifiée de calcul d'attribution des sièges à l'Assemblée nationale qui suit le système de la proportionnelle à la plus forte moyenne, connue sous le nom de Jefferson et de système *d'Hondt* en Europe, est une formule qui favorise le parti vainqueur, donc le PPC et qui les désavantage. Or, d'après la « formule originale », compte tenu des résultats préliminaires fournis par la CNE du 6 août 1998, l'union des deux partis d'opposition totalise 62 sièges (44 sièges pour le FUNCINPEC et 18 sièges pour le PSR et un siège pour le parti démocrate khmer), contre 59 sièges pour le PPC. Ce qui leur permettrait de dominer l'Assemblée et de nommer l'un des chefs de leurs partis comme nouveau chef de gouvernement. Quant à la deuxième formule dit modifiée, elle donne 64 sièges au PPC, 43 sièges au FUNCINPEC et 15 au PSR. La CNE a rejeté les accusations de l'opposition en justifiant que l'exemple utilisé en application de la première formule comportait des erreurs qu'il ne faisait que les corriger et qu'il n'y avait pas de changement ni correction de texte.⁷⁸⁵ Le Conseil constitutionnel précise que le problème du choix de la formule d'attribution des sièges à l'Assemblée, est hors de sa compétence, il est du ressort de la CNE. En effet, la Constitution de 1993 n'a pas précisé le mode de scrutin, ni le système à utiliser dans le cas de la proportionnelle. L'article 16 de la loi a simplement confié cette tâche à la CNE, la responsabilité de décider les modalités d'application.

⁷⁸³ On verra plus loin la composition et le fonctionnement de cette institution.

⁷⁸⁴ Le 6 mai 1998, un document de 200 pages en khmer fut publié, expliquant le système de répartition des sièges à l'Assemblée nationale. Il est calqué sur le système *Hondt*, mais avec un exemple appliquant la formule Jefferson modifiée Balinski-Young que l'opposition appelait la formule originale de la CNE. Le 29 mai 1998, l'exemple fut modifié. ROS Chantrabot (2000), *op. cit.*, p. 318

⁷⁸⁵ L'opposition criait au scandale. Un expert canadien auprès de la CNE pour les affaires électorales, Théo Noël, fut accusé de favoriser la victoire du PPC. Dans une lettre adressée à Lloyd AXWORTHY, ministre canadien des affaires étrangères et employeur de Noël, les présidents du FUNCINPEC et du PSR avaient signifié que l'expert canadien avait dépassé les compétences de son mandat, faisant preuve d'un penchant extrême envers les vues du parti au pouvoir. Lors d'une conférence de presse du 8 août 1998, organisée par la CNE, Théo Noël avait clairement affirmé que « Les partis d'opposition devraient accepter les résultats des élections et arrêter de chercher des boucs émissaires pour masquer leurs divisions et leurs faiblesses. Les revendications de l'opposition se sont avérées infondées jusqu'à présent. » - *Cambodge Soir*, du mardi 18 août 1998.

538. En 2003, le FUNCINPEC et le PSR ont déposé 362 plaintes à la CNE sur les irrégularités électorales en qui concerne la violation des procédures et des règlements électoraux par des personnels de la CNE, notamment en ce qui concerne des électeurs qui n'ont pas leur noms sur le registre électoral et sont privés de vote, et ont réclamé le recomptage des voix dans quatre provinces/municipalités. La CNE a rejeté tout d'abord un nombre élevé de cas pour des raisons de formalité et de mauvaise qualité des plaintes et des appels établis par les partis politiques et ensuite les plaintes restantes faute de preuves suffisantes. Suite à ces rejets, le FUNCINPEC et le PSR ont porté plainte contre la CNE au Conseil constitutionnel en l'accusant de « manque de neutralité, de négligence, d'incompétence et d'irresponsabilité ». Après avoir examiné et entendu les plaignants, le Conseil constitutionnel a rendu des décisions selon lesquelles il a rejeté toutes les plaintes en raison d'une part du manque de preuves fournies par les plaignants pour soutenir leur accusation, d'autre part du fait que certaines plaintes ont visé la CNE en tant qu'institution alors qu'il n'est pas de sa juridiction de sanctionner la CNE, lequel est sous la supervision de l'Assemblée nationale. Les plaintes contre les membres de la CNE devraient être portées à l'Assemblée nationale.⁷⁸⁶ Comme les élections précédentes, les partis d'opposition ont affirmé que la résolution des plaintes par la CNE et le Conseil Constitution était une « farce ». Mais la quasi-totalité des missions d'observation électorale nationales et internationales ont jugé que les élections législatives de 2003 étaient « libres et équitables » malgré quelques imperfections qui n'affectaient pas les résultats définitifs du scrutin.⁷⁸⁷

539. Lors des élections de 2013, les irrégularités dénoncées par l'opposition, appuyés par certaines ONG d'observation électorale⁷⁸⁸ portaient sur la question des électeurs qui n'ont pas pu voter, les électeurs fantômes sur la liste électorale et les noms des électeurs en double et le supposé problème de l'encre indélébile.⁷⁸⁹ Ils ont affirmé que ces irrégularités

⁷⁸⁶ EU Election Observation Mission, "Final Report on Cambodia Members of the National Assembly Elections", 27 July 2003, pp. 34-40

⁷⁸⁷ Les élections législatives du 27 juillet 2003 figurent parmi les élections les plus surveillées au monde avec 30 691 observateurs indépendants. Les résultats définitifs sont : le PPC obtient 47,31% des votes (73 sièges), le FUNCINPEC, 22% des votes (26 sièges) et le PSR, 20% des votes (24 sièges). Ces résultats fournissent trois indications selon lesquelles le PPC passe de 64 à 73 sièges (de 41,42% à 47 % des suffrages), le parti royaliste FUNCINPEC passe de 43 à 26 sièges (de 31,70% à 20 % des suffrages) et le parti d'opposition PSR passe de 15 à 24 sièges (de 14,27% à 22 % des suffrages). Ces mouvements de voix importants s'expliquent par le fait que la liberté de vote est réelle, que le lien entre l'attachement à la royauté et le soutien au FUNCINPEC s'atténue de scrutin de scrutin et que les deux tiers indispensables (82 sièges) pour obtenir la confiance ne sont pas atteints par aucun parti et une coalition sans le PPC ne permet pas de les atteindre. – JENNAR Raoul (2010), *op. cit.*, p. 214

⁷⁸⁸ COMFREL et l'ONG américaine National Democratic Institute (NDI).

⁷⁸⁹ Ces allégations concernent 15% soit 1.2 ou 1.3 million de personnes privées de leurs droits de vote en raison des problèmes de listes électorales, 1 million de noms fantômes sur la liste des électeurs, 200 000 noms en

ont des impacts profonds et ont déformé et inversé la volonté du peuple cambodgien. Sur la base de calculs effectués par leurs militants observateurs dans les bureaux de vote, le parti d'opposition a revendiqué la victoire de ce scrutin en affirmant avoir remporté 63 sièges sur 123 (60 sièges pour le PPC) contrairement aux résultats préliminaires qui lui donnent 55 sièges et 68 sièges pour le PPC. Il a réclamé la création d'une commission d'enquête indépendante sur ces irrégularités électorales et que cette commission soit présidée par l'ONU avec la participation des deux partis élus, de la CNE, des représentants de la société civile et des ONG locales et internationales. Parallèlement, plus de deux cent plaintes⁷⁹⁰ du parti d'opposition sur ces irrégularités étaient déposées auprès de la CNE. Après avoir examiné les plaintes et n'avoir pas trouvé de preuves correspondant à la majorité des allégations d'irrégularité, la CNE a conclu que les quelques plaintes restantes n'avaient pas d'incidence sur les résultats des élections. Pour justifier totalement sa décision, la CNE diffuse, quelques jours avant la proclamation des résultats définitifs, un livre blanc de 80 pages qui détaille l'ensemble de ses actions durant le processus électoral. La CNE et le Conseil constitutionnel ont appliqué d'une manière équitable et transparente les mécanismes de traitement de toutes les plaintes déposées par des partis politiques et par des individus, conformément à la loi sur l'élection des membres de l'Assemblée nationale. Des décisions ont été prises, y compris des sanctions, lors de cas manifeste de violation des lois ou des procédures. Par ailleurs, l'appel à la création d'une « commission indépendante » ou « comité spécial » sort du cadre de la Constitution, de la loi électorale et des règlements et procédures de la CNE, qui prévoient que l'ensemble du processus électoral et tout différend électoral sont sous la compétence de la CNE et du Conseil constitutionnel.⁷⁹¹ Le PPC abonde dans ce sens en jugeant sans fondement légal et anticonstitutionnel la réclamation du parti d'opposition sur la création d'une commission indépendante chargée d'enquêter sur les irrégularités des élections et présidée par l'ONU. Il ajoute que tous les partis politiques doivent respecter les résultats officiels proclamés par la CNE.⁷⁹² OUCH Borith⁷⁹³ précise par ailleurs en citant la réponse du

double, l'encre indélébile utilisée pour marquer les doigts des électeurs aurait été facilement lavée permettant les votes de répétition frauduleux. – STRANGIO Sebastian, «Poll loosens Hun Sen's grip on Cambodia », in http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/SEA-01-290713.html, consulté le 13 octobre 2013

⁷⁹⁰ Au total, 281 plaintes ont été déposées auprès des instances électorales. - NEC, *The 2013 National Assembly Election for the 5 mandate of the National Assembly of Cambodia*, White Paper, 5 september 2013, Phnom Penh, p. ii

⁷⁹¹ NEC, *The 2013 National Assembly Election for the 5 mandate of the National Assembly of Cambodia*, White Paper, 5 september 2013, Phnom Penh, p. iv

⁷⁹² RADIO FREE ASIA, « Cambodian opposition disputes election result », in http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/SEA-01-310713.html, consulté le 12 octobre 2013

⁷⁹³ OUCH Borith est secrétaire d'État au ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale du Cambodge.

responsable des affaires électorales de l'ONU à son interrogation que « l'ONU intervient uniquement quand il y a la demande d'une autorité compétente en matière électorale ou d'un État. »⁷⁹⁴ La Présidence du Conseil des ministres a publié également un livre blanc pour démontrer que les allégations de l'opposition étaient totalement injustifiées et irrationnelles.⁷⁹⁵

540. Nous constatons que depuis 1998, la remise en cause du processus électoral et de la neutralité de la CNE a donné lieu à des réformes et des amendements à la loi électorale, aux règlements et aux procédures électorales ainsi qu'aux articles concernés de la Constitutions⁷⁹⁶. Ces modifications ont résulté des marchandages et d'arrangements politiques, visant à éviter que les contestations électorales ne se reproduisent lors des échéances électorales suivantes. Malgré tout, le nœud du problème de la contestation des résultats des élections ne repose pas uniquement sur les irrégularités électorales.

541. A ce stade des élections, les défis à relever lors de la prochaine échéance électorale en 2018 résident dans l'attitude et la mentalité des dirigeants et hommes politiques cambodgiens. Il faudrait que se développe une acceptation consensuelle du processus électoral et de la CNE qu'ils ont conjointement mis en place, c'est-à-dire fournir un espace ouvert pour le débat et un échange de vues sur toutes les questions électorales et institutionnaliser la CNE comme un administrateur impartial, techniquement compétent des élections.

Section 2. Les règles constitutionnelles

542. Les crises politiques postélectorales de 1998 et 2003 qui ont fait obstacle à la mise en place du Gouvernement et de l'Assemblée nationale ont pour origine les règles constitutionnelles, en particulier les anciens articles 90 et 98⁷⁹⁷ (§ 1.). Les tensions politiques après les élections de 2013 résultent des interprétations des articles 76, 78 et 82 de la

⁷⁹⁴ Émissions Table ronde de la Quick Reaction Unit de la Présidence du Conseil des ministres du 23 octobre 2013. - www.pressocm.gov.kh

⁷⁹⁵ OFFICE OF THE COUNCIL OF MINISTERS, "White Paper on the 2013 General election for the 5th Mandate of the National Assembly of the Kingdom of Cambodia", Press and Quick Reaction Unit, Phnom Penh, 17 September 2013, 17 pages.

⁷⁹⁶ Voir supra. 1^{ère} Partie, Titre 1, Chapitre 2, section 2, § 2. a. et infra xxx

⁷⁹⁷ Le dernier alinéa de l'article 90 stipule « L'Assemblée nationale vote la confiance au Gouvernement Royal à la majorité des deux tiers de tous ses membres. » et le premier alinéa de l'article 98 prévoit : « L'Assemblée nationale peut démettre un membre du Gouvernement ou renverser le Gouvernement Royal en votant une motion de censure à la majorité des deux tiers de l'ensemble de ses membres ».

Constitution (§ 2.).

§ 1. La règle de la majorité des deux tiers⁷⁹⁸

543. Les blocages politiques après la proclamation des résultats définitifs des élections de 1998 et 2003 ont duré respectivement 128 jours et 355 jours. Ces blocages sont attribués principalement à la règle de la majorité des deux tiers, inscrites dans les anciens articles 90 et 98 de la Constitution combiné avec le système électoral.

544. En effet, l'origine de la règle des deux tiers remonte tout d'abord aux Accords de Paris dont le point 6 de l'Annexe V précise que « La Constitution sera adoptée à la majorité de deux tiers des membres de l'Assemblée constituante ». Cette disposition a été reprise dans la loi électorale de l'APRONUC. Il a été prévu que cette règle serait exigée pour l'adoption de la Constitution uniquement. Claude-Gille GOUR souligne que cette règle de la majorité des deux tiers s'inscrit dans le pluralisme démocratique de la doctrine onusienne et fortement influencé par les Américains. En effet, le pluralisme inscrit dans les Accords de Paris est plus proche dans sa mise en œuvre d'un « spoil system » aménagé et adapté aux pratiques asiatiques que d'une véritable garantie de la liberté d'expression, d'action politique et d'entreprise. Le but poursuivi, sans aucun doute, est d'empêcher l'apparition d'un régime de parti unique s'appuyant sur une majorité populaire d'une authenticité difficilement contrôlable.⁷⁹⁹

545. Mais cette règle a été inscrite également dans la Constitution de septembre 1993 pour l'investiture du gouvernement ou sa mise en minorité. Certains observateurs de la vie politique cambodgienne voient dans cette inscription les intérêts convergents des principaux protagonistes politiques du pays à savoir le prince Sihanouk et les dirigeants du PPC. Pour Jean-Claude POMONTI,

« le projet de la Constitution adopté le 21 septembre 1993 par l'Assemblée constituante est le fruit de marchandage pour le partage du pouvoir dont le prince NORODOM Sihanouk a été comme on pouvait s'y attendre, l'ultime arbitre, (...). Le PPC a obtenu que les votes de l'Assemblée se fassent à la majorité des deux tiers. Ainsi les représentants du régime en place depuis 1979 disposeront-ils du

⁷⁹⁸ L'exigence des deux tiers est précisée dans les articles 82, 88, 90, 106 et 114 de la Constitution et l'article 6 de la loi constitutionnelle additive de juillet 2004.

⁷⁹⁹ GOUR Claude-Gilles, « Note sur l'évolution constitutionnelle du nouveau Cambodge (1993-2006) », in *Annales de l'Université de Droit et des Sciences économiques*, Collection État de Droit, Presse Universitaire du Cambodge, vol. 2006, Phnom Penh, p. 9

moins s'ils demeurent soudés, d'un droit de véto. La loi fondamentale est donc le reflet d'un équilibre des pouvoirs entre le premier parti du Royaume, le FUNCINPEC, et le second, le PPC, qui contrôle encore l'essentiel de l'administration et des forces armées. »⁸⁰⁰

546. ROS Chatrabot souligne que compte tenu de la situation politique à l'issue des élections de 1993, le prince Sihanouk voyait en cette règle des deux tiers comme reflétant à la fois l'esprit de réconciliation nationale et une certaine volonté affirmée de trouver un consensus élargi parmi les factions cambodgiennes et la reconnaissance des bons offices qu'il incarne⁸⁰¹ et auxquels les hommes politiques cambodgiens recouraient pour pouvoir débloquer toute crise politique. Pour le PPC, cette règle des deux tiers lui a permis d'avoir de la légitimité dans tout processus de décision au sein des hautes institutions du pays.

547. Cette règle faisait partie des arrangements politiques qui ont été conclus par les deux partis en tête du scrutin, le FUNCINPEC et le PPC, pour sortir de la crise politique postélectorale de mai 1993 en réunissant la majorité requise pour adopter la Constitution et puis voter la confiance à la formation d'un gouvernement de coalition. Ce qui consolidait l'espoir du renforcement de la réconciliation nationale, de la cohabitation entre les partis de la coalition gouvernementale et de la stabilité politique.

548. Lors des élections de 1998 et 2003, il s'est avéré cependant que la règle de la majorité des deux tiers constitue l'une des sources des crises politiques postélectorales. En effet, en application du système multipartite prévu par la Constitution et de la loi électorale en vigueur qui texte le système électoral proportionnel à chaque échéance électorale, il est très difficile pour un seul parti d'atteindre la majorité des deux tiers des sièges de l'Assemblée nationale.

549. Ce mécanisme constitutionnel combiné avec le système électoral apparaissait en effet comme une anomalie et entraînait fatalement une crise politique incessante. La crise politique est inévitable lorsque que l'un des principaux partis qui arrivent en deuxième ou troisième position ne veut pas s'allier avec d'autres. Le système en vigueur au Cambodge laisse aux partis politiques une plus grande liberté d'alliance et les laisse donc entièrement maîtres de leurs choix pour gouverner. Dans un tel système, il n'y a en réalité ni gagnant, ni

⁸⁰⁰ POMONTI Jean-Claude, le Monde du 22 septembre 1993, p. 5, cité par GAILLARD Maurice (Dir), *op. cit.* p.135

⁸⁰¹ Or l'efficacité de ce fameux article 90 et les bons offices du Roi pourrait devenir inefficaces avec sa disparition. Car aucun de ses successeurs n'aurait jamais sa carrure et n'atteindrait non plus sa perfection dans son art. - ROS Chantrabot (2000), *op. cit.*, p. 104

perdant. Certains perdent quelques plumes que d'autres recueillent provisoirement mais sans que cela soit généralement décisif pour le gain ou la perte du pouvoir. On se trouve devant une illustration probante du lien entre système électoral et système institutionnel.

550. Avec le mécanisme de la majorité des deux tiers, l'instabilité politique et les négociations des intérêts post-électorales débouchant sur le partage des pouvoirs entre le parti vainqueur et le parti vaincu, se répètent. En effet, ce mécanisme donne lieu à des marchandages entre le premier parti qui n'a pas obtenu les sièges suffisants pour former le gouvernement et les autres partis qui arrivent en deuxième et troisièmes positions. Le parti gagnant se voit obligé de former un gouvernement de coalition avec un partenaire qui ne partage pas sa plateforme politique. Il n'aura pas la marge de manœuvre nécessaire, ni la totalité des moyens pour mener à bien son programme politique. Il ne sera pas apte à répondre aux aspirations du peuple qui l'a élu. Aussi, ce système d'apparence démocratique ne fait que bloquer et rendre difficile le processus démocratique du pays. Cette règle de la majorité des deux tiers déformait la volonté populaire et constituait un obstacle pour la bonne marche de la démocratie au Cambodge.⁸⁰² En 1998 et 2003, les blocages politiques post-électorales ont duré plusieurs mois durant lesquels les citoyens vivent dans l'incertitude et l'inquiétude. « Personne n'ose trop prédire son propre avenir. On se laisse entraîner fatalement dans le tourbillon politique provoqué par les politiciens. Dans cette situation, les Cambodgiens ne sont plus maîtres de leur propre destinée ».⁸⁰³

551. Concrètement, ce qui s'est produit en 1998 comme en 2003, c'est qu'après la proclamation des résultats définitifs des élections, le PPC qui arrivait en tête n'avait pas obtenu les 82 sièges qui constituent la majorité des deux tiers requis pour former un gouvernement (il obtenait respectivement 64 sièges et 73 sièges). Le FUNCINPEC qui arrivait en deuxième position dans le résultat des élections a tout d'abord formé une alliance avec le parti d'opposition afin de bloquer le processus conduisant à la formation du gouvernement, pour faire pression sur le parti gagnant et refuser la candidature de HUN Sen au poste de Premier ministre. Il revendiquait également la présidence de l'Assemblée nationale, qui lors de la précédente législature, était occupée par le président du PPC, CHEA Sim, la vice-Présidence pour SAM Rainsy et la présidence de 4 commissions sur 9, tout en accordant une au PSR, ainsi que la grâce royale pour les membres du FUNCINPEC

⁸⁰² ROS Chantrabot (2000), *op. cit.*, p. 375

⁸⁰³ La majorité des deux tiers est un piège politique épouvantable ou un « nœud de vipère » pour la démocratie cambodgienne. - ROS Chantrabot (2000), *op. cit.*, p. 9

condamnés à la suite du coup d'État avorté en 1994 et des événements des 5-6 juillet 1997.⁸⁰⁴

552. Des manifestations dans la rue, un sit-in dans le jardin public situé devant l'Assemblée nationale ont été organisés pour appuyer ces revendications. Mais finalement, la pression de la rue n'a pas provoqué, au sein du PPC, la remise en cause de HUN Sen comme futur Premier ministre. Le leader de l'opposition, SAM Rainsy, a alors mis en œuvre une autre stratégie qui consistait à faire perdurer le blocage politique aussi longtemps que nécessaire pour qu'apparaissent au sein du PPC les tensions susceptibles de provoquer la chute de HUN Sen. Il a déclaré qu'on ne pouvait attendre un nouveau gouvernement « *avant le début de 1999* ». ⁸⁰⁵

553. Par ailleurs, la crise de confiance réciproque entre le PPC et le FUNCINPEC était profonde. D'un côté, le FUNCINPEC gardait la rancœur des réactions du PPC lors des élections de 1993 qui avaient abouti à une coalition dont beaucoup ne voulaient pas au sein du FUNCINPEC en dépit des contraintes à la fois des Accords de Paris et d'une situation donnée suite aux échecs de l'APRONUC. De plus, il avait une mauvaise expérience avec le PPC dans une cohabitation où ce dernier plus habile et mieux organisé en a tiré tous les avantages dans la compétition politique caractérisant la vie démocratique. D'un autre côté, le PPC avait lui aussi ses raisons de se méfier du FUNCINPEC considéré comme un partenaire instable et pas fiable et un adversaire potentiel représentant un risque, un danger pour lui. Enfin, la méfiance entre le PPC et le FUNCINPEC s'illustrait également par des réalités psychologiques. En effet, la cohabitation ou la collaboration ne pouvait pas être facile entre deux anciens ennemis, qui se s'étaient battus pendant des années, composés d'un côté de gens qui sont restés dans le pays et ont surmonté toutes les souffrances de la tragédie cambodgienne, ou des gens qui ont occupé le pouvoir pendant 12 ans, d'un autre côté, de gens qui ont quitté le pays parfois vingt ans plus tôt et ont vécu l'exil dans des pays riches et en paix, ou des gens qui ont été écartés du pouvoir depuis plus de 20 ans. ... ⁸⁰⁶

554. Ce sont ces raisons qui sont à l'origine de la situation de blocage politique qui a duré un peu plus de quatre mois avant que le prince Ranariddh n'abandonne l'alliance avec l'opposition et n'accepte un arrangement proposé par le Roi Sihanouk lui permettant d'obtenir satisfaction à ses revendications à savoir la présidence de l'Assemblée nationale, les grâces

⁸⁰⁴ ROS Chantrabot (2000), *op. cit.*, p. 363

⁸⁰⁵ En fait, le délai ainsi fixé est celui que réclame une campagne internationale menée par le parti d'opposition en vue de faire apparaître HUN Sen comme un candidat totalement inacceptable à la fonction de Premier ministre légitime d'un État reconnu par la communauté internationale. - JENNAR Raoul (2010), *op. cit.* p. 174

⁸⁰⁶ JENNAR Raoul (2010), *op. cit.*, p. 166

royales et d'être de nouveau dans la coalition gouvernementale tout en continuant à préserver ses bénéfices.

555. En 2003, alors que l'impossible règle constitutionnelle, édictant la règle selon laquelle le gouvernement devait être soutenu par une majorité des deux tiers des voix de l'Assemblée nationale, était encore en vigueur, le PPC avec 73 députés sur 123 ne parvint pas à atteindre le chiffre fatidique de 82. Une nouvelle fois, comme en 1998, le FUNCINPEC et le parti d'opposition, le PSR, ont formé une « alliance des démocrates » présidée par le prince Ranariddh pour bloquer le processus constitutionnel de la formation du gouvernement et négocier ensemble avec le PPC. En fait, ce qu'ils recherchaient, c'était l'élimination politique de HUN Sen. Ils ont à plusieurs reprises demandé au PPC de présenter un autre candidat. Les élections, dont c'était à leurs yeux le principal intérêt n'ont pas permis d'obtenir la mise en écart de HUN Sen. Les voies démocratiques n'ayant pas fonctionné, de nouveau, ils ont lancé d'emblée une exclusive contre la personne de HUN Sen. Ils ont lancé des attaques politiques et personnelles très violentes et déplacées contre leurs adversaires en manipulant les thèmes de l'immigration illégale, en l'occurrence celle des Vietnamiens, leur politique de grignotage des terres khmères, la corruption, l'injustice, ... allant jusqu'à des exagérations pour présenter HUN Sen comme un autre Pol Pot, son régime comme un régime totalitaire, ... Ils faisaient durer le blocage politique aussi longtemps que possible en préférant séjourner à l'étranger que de rester dans le pays sous prétexte qu'ils craignaient pour leur sécurité. Or, en prolongeant la crise politique, ils espéraient, en réalité, la scission du PPC et la défection de députés PPC, ce qui leur permettrait de les récupérer et de constituer un gouvernement.

556. En guise de réponse, dans un communiqué⁸⁰⁷, le PPC affirme ne pas vouloir parler avec cette « alliance » ou avec les deux partis ensemble au motif qu'elle n'a pas de légitimité électorale. Il refusait également la discussion tripartite et faisait savoir au FUNCINPEC qu'il n'y aura pas de « coalition gouvernementale tripartite, mais bipartite ».⁸⁰⁸ Il n'accepte de céder que la vice-présidence de l'Assemblée nationale et 4 présidences de commission au FUNCINPEC mais rien au PSR. Par la suite, le PPC a envisagé une double présidence. Il a proposé à son rival, le poste de haut conseiller du gouvernement avec rang équivalent et prérogative de Premier ministre ou de celui de co-président de l'Assemblée nationale. Le prince Ranariddh a refusé cette offre jugeant qu'elle est inconstitutionnelle. Par ailleurs, le PPC tenait à préciser que conformément à la décision de son congrès extraordinaire des 24 et 25 avril 2003, le parti a désigné HUN Sen comme l'unique candidat

⁸⁰⁷ Du 30 septembre 2003

⁸⁰⁸ *Cambodge Soir* du 8 septembre 2003, p. 7.

au poste de chef du gouvernement.

557. De nouveau, en 2003, la méfiance mutuelle entre le PPC et le FUNCINPEC était tellement profonde dans la mesure où le FUNCINPEC a obtenu un résultat des élections encore plus médiocre que celui de 1998. Il n'avait pas beaucoup d'intérêt à ce que les négociations aboutissent rapidement à un compromis. Par conséquent, ses dirigeants préféraient s'absenter du pays et ne s'engageaient pas dans de véritables discussions. Le PPC, quant à lui, en jugeant qu'il était impossible de travailler avec l'opposition, préférait trouver un accord avec un partenaire faible avec lequel il avait déjà travaillé pendant dix ans. Ce sont ces raisons pour lesquelles la situation de blocage dura à peu près une année au cours de laquelle les affaires furent expédiées par le gouvernement précédent, avant finalement que les membres du FUNCINPEC n'acceptent un compromis avec le PPC en juin 2004, qui leur permettait de demeurer associés au pouvoir et à ses bénéfices.⁸⁰⁹ Ce compromis débouchait sur l'adoption d'une loi constitutionnelle additive promulguée en juillet 2004.⁸¹⁰

558. Les crises provoquées par la règle de la majorité des deux tiers ont suscité de nombreuses surprises aux yeux des observateurs occidentaux de la vie politique cambodgienne. Nous adhérons à l'observation de Raoul JENNAR selon laquelle, « du point de vue de la démocratie, nous ne pouvons qu'être surpris devant l'immense fossé qui sépare le civisme exprimé par les Cambodgiens et l'étrange conception du fonctionnement démocratique qu'exprime une partie de l'élite politique. En effet, après des élections, un leader vraiment démocrate d'un parti sortant d'une coalition gouvernementale démissionne lorsque son parti subit une grande défaite. Au Cambodge, le perdant a prétendu choisir le futur Premier ministre et le parti minoritaire a réclamé la présidence de l'Assemblée nationale ! »⁸¹¹ Du point de vue des usages politiques classiques, en démocratie, après la publication des tendances majeures du scrutin, il est normal que les partis qui ont reçu un appui confirmé de la part des électeurs entament des négociations, en priorité, sur le programme du futur gouvernement. Au Cambodge, on a commencé par ignorer les souhaits exprimés par les électeurs et par jeter des exclusives sur des personnes.⁸¹²

559. Par ailleurs, du point de vue du droit public, quand on a un système de représentation proportionnelle qui conduit quasi mécaniquement à des gouvernements de coalition, la tâche du gouvernement sortant, pendant la période de transition est de rester en

⁸⁰⁹ FOREST Alain (Dir.), *Le Cambodge contemporain*, Les Indes savantes, Paris, 2008. pp. 115-116

⁸¹⁰ par le *Kram* N° NS/RKM/0704/001 du 13 juillet 2004

⁸¹¹ JENNAR Raoul (2010), *op. cit.*, p. 225

⁸¹² JENNAR Raoul (2010), *op. cit.*, p. 226

place et d'assurer la responsabilité première : garantir la continuité de l'État. Au Cambodge, cette responsabilité cardinale n'a pas effleuré les membres du gouvernement qui appartiennent au parti battu. En 2003, les ministres du FUNCINPEC n'assistent plus aux réunions du Conseil des ministres dès la proclamation des résultats définitifs.⁸¹³

560. À l'issue de ces deux crises de 1998 et 2003, les hommes politiques cambodgiens de tout bord étaient parfaitement conscients que la source du mal réside dans la règle de la majorité des deux tiers prévue par la Constitution. Les dirigeants du PPC ont très bien tiré les leçons de ses crises notamment les difficultés qui en sont découlées.⁸¹⁴ Dès le début de la législature 2004-2008 de l'Assemblée nationale où ils disposaient de la majorité absolue des sièges, ils avaient la volonté de modifier cette règle en la remplaçant par la majorité absolue (50%+1) que la plupart des grands pays de tradition démocratique pratiquent depuis des siècles. Mais étant donné qu'il fallait la majorité des deux tiers pour pouvoir amender cette règle constitutionnelle, politiquement, il n'est pas approprié pour eux de proposer cette modification car ils risquaient d'une part d'être accusés d'affaiblir leur partenaire de la coalition gouvernementale, le FUNCINPEC, et d'autre part, de tendre la main à l'opposition. Les dirigeants de l'opposition, PSR, eux aussi, ont tiré des leçons de « l'Alliance » qu'ils ont formée avec le FUNCINPEC du prince Ranariddh en 1998 et 2003. A ces deux occasions, le prince Ranariddh et d'autres dirigeants du FUNCINPEC se sont bien servis de cette Alliance pour obtenir une meilleure donne dans les accords qu'ils ont conclu avec le PPC derrière le dos de leur partenaire dans l'Alliance. Le FUNCINPEC a tiré beaucoup d'intérêts de la règle de la majorité des deux tiers. Modifier la règle de la majorité des deux tiers pour adopter celle de la majorité absolue aboutirait à affaiblir le FUNCINPEC et permettrait au PSR de devenir un concurrent unique du PPC dans la conquête du pouvoir. Il a fallu attendre le mois de mars 2006 pour que le parti d'opposition propose l'amendement de la Constitution à la règle de la majorité des deux tiers en faveur de la majorité absolue. Cette proposition a été soutenue par le PPC et adoptée par l'Assemblée nationale le 2 mars 2006 et promulguée le 9 mars 2006.⁸¹⁵

561. Les amendements à la Constitution de mars 2006 ont permis d'éviter les crises politiques postélectorales de 1993, 1998 et 2003 de se répéter lors des échéances électorales de 2008 et 2013. Pourtant, bien que la situation politique postélectorale durant ces deux

⁸¹³ *Ibid.*

⁸¹⁴ Discours du Premier ministre HUN Sen lors de l'Assemblée générale extraordinaire du PPC du 30 janvier 2015

⁸¹⁵ par le *Kret* NS/RKT/0306/006.

élections relève d'un processus électoral normal, les tensions politiques liées à la mise en place du gouvernement provoquées par le parti d'opposition se retrouvaient dans d'autres dispositions constitutionnelles, notamment le boycott de la séance inaugurale de l'Assemblée nationale.

§ 2. Les diverses interprétations des articles de la Constitution

562. Aux côtés des contestations politiques et la règle de la majorité des deux tiers, les tensions politiques en 2013 ont pour origine les diverses interprétations des articles de la Constitution, notamment les articles 76, 78, 82 *nouveau*. En effet, comme nous l'avons indiqué⁸¹⁶, la Constitution de 1993 comportait des imprécisions de la langue khmère et d'autre part de la volonté des constituants qui ne souhaitaient pas que la loi suprême soit figée mais évolue en fonction de la situation politique, socio-économique et culturelle du pays. Dans l'esprit des leaders cambodgiens, le texte constitutionnel n'est pas gravé dans le marbre. D'autre part, il est question de leur relation au droit. Ils l'interprètent en fonction de leurs intérêts tout en ignorant complètement les décisions des institutions compétentes.

563. En 2003, après l'annonce des résultats définitifs des élections, les contestations politiques via la remise en cause du processus électoral et des résultats des élections sont devenues les crises politiques qui affectent la mise en place de l'Assemblée nationale et la formation du gouvernement. Ces crises politiques sont dues, entre autres, au boycott de la session inaugurale de la nouvelle Assemblée nationale par le FUNCINPEC et le parti d'opposition, PSR, à la remise en cause par ce dernier de la légitimité de la nouvelle Assemblée nationale et du nouveau gouvernement. En effet, en pleine période de contestations menées par « l'Alliance des démocrates », après la proclamation des résultats définitifs des élections début septembre 2003, le Roi Sihanouk a convoqué la première séance d'investiture de l'Assemblée sous sa présidence prévue le samedi 27 septembre 2003. Une semaine précédant cette date, les députés de l'opposition PSR et ceux du FUNCINPEC ont fait savoir qu'ils la boycotteraient. Ce boycott a été confirmé dans une lettre que le leader de l'opposition, SAM Rainsy, avait adressée au Roi Sihanouk juste avant l'heure de la séance, lui indiquant que « les députés du Parti Sam Rainsy n'iront pas à l'Assemblée nationale ce matin ». Prenant connaissance de cette lettre, le Roi décidait de désigner CHEA Sim,

⁸¹⁶ Voir supra Introduction.

président du Sénat, pour présider la séance à sa place ce jour-là.⁸¹⁷ Représentant du monarque, CHEA Sim prononçait le discours d'ouverture de la troisième législature devant uniquement les 73 élus du PPC qui étaient présents. Les élus des deux formations alliées, FUNCINPEC et PSR, ont boycotté cette cérémonie.

564. Le parti d'opposition⁸¹⁸, en invoquant les articles 76 et 82 de la Constitution, a dénoncé que « la première session de l'Assemblée nationale qui s'est tenue le 27 septembre, en l'absence du Roi et de deux des principaux partis du Royaume, avec un nombre de députés présents largement inférieur aux 120 requis, est ainsi anticonstitutionnelle et ne peut donc servir de base à la formation d'un nouveau gouvernement ».

565. Comme en 2003, en 2013 le boycott de la première séance de l'Assemblée nationale par le parti d'opposition, CNRP, a intensifié les tensions politiques. En effet, conformément aux règlements et aux procédures électorales et à la loi électorale, la CNE a publié, le 8 septembre 2013, les résultats définitifs des élections du 28 juillet 2013, confirmant la victoire du Parti du peuple cambodgien (PPC), au pouvoir de HUN Sen, avec 68 sièges parlementaires contre 55 pour le CNRP de SAM Rainsy à l'opposition. Le 14 septembre, le Roi Sihamoni a convoqué tous les candidats élus de la nouvelle Assemblée nationale pour assister à la séance inaugurale qu'il présidera le 23 septembre. Cette convocation s'inscrit dans le cadre de l'article 82 *nouveau* de la Constitution, dont l'alinéa 1 stipule que « La première session de l'Assemblée nationale s'ouvre soixante jours au plus tard après les élections, sur convocation du Roi. » L'opposition qui a reçu cette convocation, poursuit sa contestation des résultats en organisant des rassemblements et des manifestations de masse mais en vain. A l'approche de la date de la session inaugurale, la société civile, les ONG et le parti d'opposition ont demandé avec instance et ont mené des campagnes de lobbying auprès du Roi Sihamoni afin qu'il reporte ou qu'il ne préside pas la session inaugurale, jusqu'à ce que les dirigeants du parti au pouvoir et ceux de l'opposition parviennent à une solution permettant de sortir de la situation qu'ils qualifiaient d'impasse politique. Cette campagne a été appuyée par des pétitions réunissant plusieurs centaines de milliers de signatures qu'ils ont rassemblées et remises au Roi. Les candidats élus de l'opposition ont déclaré qu'ils boycotteraient cette session inaugurale si elle a lieu à la date convoquée.

566. Finalement, la première session de l'Assemblée nationale a eu lieu le 23 septembre 2013 à Phnom Penh, sous la présidence du Roi Sihamoni avec les 68 candidats élus

⁸¹⁷ *Cambodge Soir* du 29 septembre 2003, p. 7

⁸¹⁸ Par la voix de BIN-HENG Paul, Secrétaire général adjoint du FUNCINPEC. – *Ibid.*

du PPC uniquement⁸¹⁹. Le Roi déclare qu'il respecte la Constitution. TRUONG Mealy, conseiller privé du Roi, explique davantage que *"Nous sommes contraints de suivre ce qui est écrit dans la Constitution, car nous voulons que l'ordre et la loi règnent dans le pays"*⁸²⁰ Le leader de l'opposition, SAM Rainsy, déclarait, quant à lui, que le PPC aurait forcé le Roi à ouvrir cette session et dénonce une violation de la Constitution. D'après lui et certains juristes de son parti, l'alinéa 1^{er} de l'article 82 nouveau stipule que « la première session de l'Assemblée nationale s'ouvre soixante jours à compter de la date de la proclamation des résultats définitifs ». Les partis politiques auront encore un mois pour participer à la session inaugurale. Or SAY Bory⁸²¹ précise que « la première session de l'Assemblée nationale s'ouvre soixante jours au plus tard après le jour du scrutin. En s'appliquant aux élections de 2013, les soixante jours s'échelonnent du 29 juillet jusqu'au 26 septembre ». ⁸²² Par ailleurs, dans une déclaration du 23 septembre 2013, le CNRP dénonce que « l'Assemblée nationale qui est formée d'un seul parti, ne représente pas la nation khmère et viole la Constitution, en particulier les principes de la démocratie libérale pluraliste ». Le parti d'opposition et certains juristes illustrent leur accusation en se basant sur leur propre interprétation de l'alinéa 1 de l'article 76 de la Constitution⁸²³ : « L'Assemblée nationale comprend au moins 120 députés. » Selon eux, « il faut au moins 120 députés pour que l'Assemblée nationale puisse se réunir. Par conséquent, l'Assemblée nationale monopartite du PPC qui ne dispose que de 68 députés est une assemblée invalide, illégitime et anticonstitutionnelle. Par extension, le gouvernement issu de cette Assemblée n'est pas légitime non plus ».

567. Cette allégation a été rejetée par le PPC qui, en s'appuyant sur la décision du Conseil constitutionnel du 22 juillet 2003⁸²⁴, affirme que l'alinéa 1 de l'article 76 de la Constitution stipule : « l'Assemblée nationale se compose au moins de 120 députés » est la condition nécessaire pour la formation d'une Assemblée nationale et non pour son fonctionnement ». Ceci signifie qu'il faut au moins 120 députés pour pouvoir former l'Assemblée nationale à chaque législature. La loi électorale ne peut pas fixer le nombre de

⁸¹⁹ Au même moment, les 55 candidats élus du CNRP se sont réunis devant le temple d'Angkor Wat à Siem Reap où ils prêtent serment à leur façon.

⁸²⁰ MEYN Colin, "King Convenes Opening of Contested National Assembly", in *Cambodia Daily* du 23 septembre 2013.

⁸²¹ SAY Bory est un ancien bâtonnier du Barreau du Cambodge et ancien membre du Conseil Constitutionnel -

⁸²² Interview de SAY Bory par le journaliste PEN Bona de Radio France Internationale (en khmer), le 20 septembre 2013. - <http://km.rfi.fr/>

⁸²³ « L'Assemblée nationale comprend au moins 120 députés. »

⁸²⁴ Décision n° 054/005/2003/CC.D du 22 juillet 2003 du Conseil Constitutionnel sur la demande des 18 députés du Parti du Peuple Cambodgien, d'interpréter l'alinéa 1er de l'article 76 et de l'article 95 du chapitre 7 de la Constitution.

députés au-dessous de 120. D'ailleurs, cet article est respecté lorsque la CNE proclame les 123 députés élus. L'Assemblée nationale issue des élections doit entrer officiellement en fonction à la session inaugurale convoquée par le Roi et après la proclamation de la validité des députés, dont les noms sont publiquement affichés au siège de l'Assemblée nationale. À partir de ce moment, l'Assemblée nationale restera valide jusqu'à la fin de législature, sauf dans le cas spécial de la dissolution de l'Assemblée nationale prévue à l'article 78⁸²⁵ de la Constitution. La variation du nombre de députés au cours de la législature ne peut porter atteinte à la validité de l'Assemblée nationale tout entière. Aussi, malgré la diminution du nombre des députés au-dessous de 120 membres, mais non inférieur au quorum de 7/10 de l'Assemblée nationale, celle-ci pourra normalement fonctionner, en particulier, en ses sessions plénières ordinaires ou extraordinaires, jusqu'à la prise de fonction de la nouvelle Assemblée nationale, sans pour autant contrevenir à la Constitution. Pour la session inaugurale et les sessions suivantes, le quorum exigé n'est que la majorité absolue (50%+1) soit 63 députés sur 123. Dans ce sens, pour le PPC, l'Assemblée nationale et le gouvernement royal ont été formés selon la Constitution.

568. CHHORN Sopheap ne partage pas complètement l'interprétation du Conseil constitutionnel. D'après lui, cette interprétation ne serait pas conforme à l'esprit fondateur de la Constitution de 1993, qui serait que d'après l'article 82, l'Assemblée nationale doit successivement décider de la validité du mandat de chaque membre, élire le président, les vice-présidents et élire les membres des diverses commissions de l'Assemblée à la majorité [des deux tiers] de ses membres. Certes, dans le premier alinéa de l'article 82, il n'y est nullement fait mention du nombre de députés nécessaire à la tenue de cette séance mais l'Assemblée y est mentionnée, sous-entendu la totalité des députés. C'est seulement après ces trois démarches que l'Assemblée peut entrer en fonction.⁸²⁶

569. Le boycott de l'Assemblée nationale par le parti d'opposition CNRP et les campagnes de dénonciation ont duré jusqu'au mois de juillet 2014 où un accord politique a été conclu entre les deux partis représentés à l'Assemblée nationale. Cet accord conduit également aux amendements de la Constitution, notamment sur l'inscription de la CNE dans un nouveau chapitre de la loi suprême.

⁸²⁵ Article 78, alinéa 1^{er} : (...) L'Assemblée nationale ne peut être dissoute avant la fin de son mandat sauf au cas où le Gouvernement Royal a été renversé deux fois pendant une période de 12 mois. (...).

⁸²⁶ CHHORN Sopheap, *op. cit.* p. 259

Conclusion du deuxième chapitre

570. Nous pouvons conclure que les crises politiques postélectorales depuis 1993 ont pour origine d'abord l'une des caractéristiques exceptionnelles de la Constitution de 1993, puis, certaines dispositions conditionnelles, ensuite, le système électoral mis en place et enfin, la relation des dirigeants cambodgiens à ces textes constitutionnels dominée par l'élément culture de la face et la défense à tout prix de leurs intérêts et de ceux de leur groupe.

571. La Constitution de 1993 est née d'une entreprise et d'une analyse politique dictée par des vues internationales, les cinq membres du Conseil de Sécurité de l'ONU et l'APRONUC, selon lesquels le souci du rétablissement immédiat d'une illusion de paix civile⁸²⁷ constitue une primauté par rapport au souci de prendre en charge la racine des problèmes et les besoins durables du pays. L'une de ces visions à court terme est le pluralisme démocratique dont le but poursuivi est d'empêcher l'apparition d'un régime à parti unique en s'appuyant sur une majorité populaire d'une authenticité difficilement contrôlable.⁸²⁸ Pour y parvenir, organiser la présence « durable » de représentants de toutes les factions rivales, à tous les niveaux de l'État est nécessaire. D'où le système de la majorité des deux tiers pour la prise de nombreuses décisions destinées à assurer la pérennité et le fonctionnement des institutions et le système politique de la représentation proportionnelle qui a été mis en place depuis 1993.

572. La mise en œuvre de ce pluralisme politique a démontré que le contexte du Cambodge n'était pas encore prêt à des exigences de ce principe importé et imposé car les dirigeants politiques cambodgiens se les approprient en fonction de leurs intérêts. Pour défendre ces intérêts et ne pas perdre la « face », ils n'hésitent pas à provoquer des crises et tensions politiques postélectorales. Ces crises et tensions ont abouti à des solutions « à la cambodgienne » qui se résument en partages du pouvoir entre factions politiques.

⁸²⁷ La Partie VII, article 23, des Accords de Paris du 23 octobre 1991 renvoie à l'annexe 5

⁸²⁸ GOUR Claude-Gilles (2006), *op. cit.*, p. 9

CHAPITRE 3. LES SOLUTIONS A LA « CAMBODGIENNE » AUX CRISES POLITIQUES

573. Les crises politiques postélectorales ont été provoquées par des contestations politiques qui relèvent tout à la fois d'une volonté d'opposition systématique mais aussi de comportements irrationnels afin de ne pas « perdre la face » en donnant libre cours à une culture de la vengeance. Ces crises ont été également facilitées par certaines règles constitutionnelles. Les solutions trouvées jusqu'à présent offrent des caractéristiques spécifiques au contexte cambodgien. Nous les qualifierons de « solutions à la cambodgienne ».

574. « Les solutions à la cambodgienne » sont des arrangements ou des compromis politiques où tous les protagonistes concernés trouvent leur compte. Elles ménagent les considérations liées au souci de ne pas faire perdre la « face » et de respecter la « famille »⁸²⁹. Ces solutions s'inscrivent dans le contexte de la situation de transition après la sortie des guerres chroniques et dans le cadre de la poursuite de la réconciliation nationale mais elles prennent également en compte la volonté de préserver les bénéfices du pouvoir pour les dirigeants politiques.

575. C'est dans ce cadre, avec sa maîtrise de la mentalité collective khmère et le contexte sécuritaire du Cambodge de 1993, que se sont inscrites les interventions du prince Sihanouk qui ont débouché sur une direction bicéphale du pays et la création du bicamérisme pour sortir des crises politiques postélectorales de 1993 et 1998 (Section 1.) Par la suite, les hommes politiques se sont passés du Roi pour se mettre d'accord sur la formule du vote bloqué en 2004 et sur des accords politiques en 2014 (Section 1.)

576. D'après Sebastian STRANGIO, ces solutions pratiquées depuis 1993 ne sont

⁸²⁹ Chez les Cambodgiens (Khmers), la famille et liens familiaux sont des éléments primordiaux et sacrés. La famille khmère est présidée par les anciens (grands-parents, parents, oncles et tantes aînés). Ils doivent être toujours respectés et consultés pour les décisions importantes, sous peine de faire une faute grave. La préséance d'âge est une des caractéristiques du savoir-vivre khmer. [...] Les liens familiaux obligent : l'entraide, financière ou autre, est obligatoire à l'intérieur de la famille. De nombreuses familles survivent par le salaire d'un seul membre qui n'est pas nécessairement le père. Si le père, la mère, les enfants travaillent, tous les salaires sont mis en commun pour assurer le bien-être et le devenir de la communauté familiale. Le peuple khmer dans son ensemble se considère comme une seule famille et c'est par la famille que le Khmer sent l'attachement qu'il porte à son pays. Un Khmer peut perdre goût à la vie parce qu'il est sans nouvelles des siens ... La méfiance et la défiance gouvernent ses relations sociales avec l'inconnu, celui qui n'est pas de sa famille, de son village, celui qu'il rencontre pour la première fois et qu'il ne peut pas identifier avec certitude ... Il n'admet aucune ingérence dans ses affaires personnelles, il refuse tout autant de se mêler de celles d'autrui : cela ne l'intéresse pas. Le souci du bien commun ne peut pas primer sur celui de la tranquillité personnelle et de la paix familiale. -- Cf. Jérôme ROUER, « Les Cambodgiens dans la vie de chaque jour », in <http://atr.free.fr/lescambodgiens.htm>, consulté le 17 juin 2014.

pas surprenantes, au Cambodge où les résultats d'un scrutin sont souvent le début d'un processus politique plutôt qu'une conclusion. C'est une sorte de tremplin pour la gymnastique et les jeux d'échecs politiques, qui sont devenus une spécificité locale. Toutes les élections qui ont eu lieu depuis le scrutin organisé par les Nations unies en 1993 ont été suivies par des négociations entre les partis en lice, pour finalement ajuster et adapter la volonté des Cambodgiens aux prérogatives des factions et des personnalités dominantes.⁸³⁰

577. Ces « solutions à la cambodgienne » ont eu des impacts sur le droit et la Constitution de 1993. Elles ont conduit presque systématiquement à des modifications de la Constitution depuis 1998.

Section 1. Les interventions du Roi

578. Du fait de sa légitimité historique, charismatique et légale, le prince Sihanouk occupait un rôle prépondérant dans la vie politique cambodgienne depuis l'introduction de la première Constitution du Cambodge en 1947. Malgré les vicissitudes de l'histoire contemporaine du Cambodge, il est resté toujours un personnage indispensable pour le dénouement des conflits chroniques jusqu'au début des années 2000. Ses interventions ont permis de résoudre les crises politiques postélectorales de 1993 et 1998 et par conséquent ont contribué à constituer les bases de la stabilité institutionnelle et politiques puis à les consolider progressivement. Les interventions de NORODOM Sihanouk ont eu un impact important sur le plan politique, démocratique et socio-économique.

579. En mai 1993, l'intervention du prince Sihanouk pour sortir le Cambodge de la crise politique après l'élection de l'Assemblée constituante organisée par l'APRONUC a débouché sur l'imposition d'une « direction bicéphale du pays » (§ 1.). En 1998, le Roi Sihanouk est parvenu à faire accepter par les antagonistes « le bicamérisme » comme l'un des principaux éléments de la solution (§ 2.).

⁸³⁰ STRANGIO Sebastian, « Cambodian deadlock at crucial juncture », in <http://www.atimes.com/atimes/Southeast Asia/SEA-02-130913.html>, consulté le 12 octobre 2013

§ 1. Une direction bicéphale du pays

580. Le paysage politique du Cambodge après les élections de mai 1993 était flou et troublant, sans direction claire marquée, d'une part par le fait que les résultats des élections de mai 1993 créent une situation où il n'y a ni vrai vainqueur ni vrai vaincu, d'autre part par l'imprécision des textes des Accords de Paris relatifs à la période de transition entre les élections et l'adoption de la Constitution en ce qui concerne les autorités légitimes pour diriger le pays. Par ailleurs, il s'agissait d'un environnement politique et de sécurité incertain, menacé par un processus de sécession et le danger que continuent de représenter les Khmers Rouges.

581. D'après Raoul JENNAR, tout ayant une bonne maîtrise de la situation et des acteurs politiques cambodgiens, après avoir pris note de la grande défaite politique des Khmers rouges révélée par le bon déroulement du scrutin de mai 1993, dès le lendemain, le Prince Sihanouk s'est parfaitement rendu compte des données politiques nouvelles créées par ces élections. D'un côté, le Cambodge n'était pas prêt à supporter les changements brusques de l'alternance démocratique. Il avait besoin d'une transition douce rendue indispensable par les résultats du scrutin. Grâce à ces résultats, il était possible de gérer sans heurts une nouvelle répartition des influences politiques. Aucun parti n'atteignait seul la majorité absolue, comme aucune coalition bipartite, autre que celle des deux grands partis, le PPC et le FUNCINPEC, ne suffisait pour réunir les deux tiers nécessaires pour l'adoption de la Constitution. Pour le prince Sihanouk, tous les partis devaient être impliqués et tous devaient être poussés aux concessions et aux compromis.⁸³¹

582. D'un autre côté, le prince Sihanouk était conscient aussi du poids de certains dirigeants du FUNCINPEC et du PPC qui avaient des positions dures voire radicales. Il a compris également la difficulté d'amener le FUNCINPEC à user avec modération de sa modeste avance sur le PPC ainsi que la difficulté à imposer les règles démocratiques à l'ensemble des dirigeants du PPC.

583. Le prince Sihanouk savait que la situation réclamait un arbitre. Le rôle qui lui incombait parfaitement et qui le ramènerait inévitablement au centre de la scène politique. Pragmatique, le prince a compris immédiatement que transformer le succès technique de l'opération électorale en un succès politique pour le Cambodge exigerait une gestion très politique de la crise ouverte par l'annonce des résultats. Ainsi, favorable au compromis, il a

⁸³¹ JENNAR Raoul (1995), *op. cit.*, p. 461

réuni sans tarder tous les partis représentés à l'Assemblée dans un gouvernement de transition et surtout il a obligé le FUNCINPEC et le PPC à gouverner ensemble. Le prince Sihanouk savait, mieux que personne, qu'inévitablement le Cambodge mourrait de ses divisions.⁸³²

584. Trois jours après la proclamation du résultat officiel des élections, le 11 juin 1993, à l'issue d'une réunion du CNS, le prince Sihanouk est parvenu à obtenir l'accord du FUNCINPEC et celui du PPC pour diriger ensemble le pays. Il a fait part de son soutien à l'idée, suggérée par le PPC, d'un gouvernement provisoire de coalition. Cet accord qui a réuni 109 élus (dont 58 du FUNCINPEC et 51 du PPC), bien plus de la majorité des deux tiers, a permis à l'Assemblée constituante de tenir sa première session dès le 14 juin 1993 et d'adopter sa première résolution sur le rétablissement du prince Sihanouk dans ses fonctions de chef de l'État. Le prince Sihanouk, de nouveau chef de l'État, nomma le 16 juin son fils, le prince Ranariddh et HUN Sen co-présidents du Gouvernement national provisoire du Cambodge (GNPC). Le FUNCINPEC et le PPC obtenaient chacun à égalité 45% des postes gouvernementales. Les 10% restant, furent destinés au PLDB de SON Sann.⁸³³ Par la suite, cette même Assemblée a voté, le 1^{er} juillet 1993, la confiance à ce GNPC⁸³⁴, et en septembre 1993, elle a adopté une nouvelle Constitution à la majorité des deux tiers.

585. Cette solution de compromis, le prince Sihanouk a réussi à l'imposer sans trop de difficultés aux autres dirigeants cambodgiens⁸³⁵, malgré l'APRONUC et certains membres permanents du Conseil de Sécurité de l'ONU. En effet, les États-Unis ont émis une très forte opposition à ce compromis⁸³⁶ et l'APRONUC a manifesté une vive hostilité à l'égard de ce gouvernement provisoire de coalition⁸³⁷ étant donné qu'il n'était pas prévu par les Accords de

⁸³² JENNAR Raoul (2010), *op. cit.*, p. 120

⁸³³ Allocution télévisée du prince Sihanouk, le 16 juin à Phnom Penh. - ROS Chantrabot (2000), *op. cit.*, p. 95.

⁸³⁴ À compter du 16 juin, des tractations ont duré presque deux semaines avant que les deux factions arrivent à se mettre d'accord sur le partage de certains ministères clés.

⁸³⁵ En se basant, entre autres, sur la menace de « sécession » menée par des dirigeants du PPC qui avaient des réactions dures à l'égard du verdict des urnes de mai 1993, le prince Sihanouk a réussi à amener le FUNCINPEC à se montrer plus conciliant avec le PPC et à accepter un partage égal des influences.

⁸³⁶ La note verbale des États-Unis du 3 juin 1993. - JENNAR Raoul (1995), *op. cit.*, p. 469. Les États-Unis n'avaient aucune influence sur le prince Sihanouk, ni sur le PPC. Par contre, ils entretenaient de bonnes relations avec le FUNCINPEC et des liens très étroits avec le PLDB.

⁸³⁷ D'après Raoul JENNAR, au sein de l'APRONUC, les réactions se répartissent entre trois catégories : les pragmatiques qui, après réflexion, se rendent compte qu'un gouvernement intérimaire est la formule la plus susceptible de consolider les résultats positifs de l'opération de l'ONU au Cambodge ; les dogmatiques qui font partie des intégristes des Accords de Paris et des résolutions du Conseil de Sécurité qui sont incapables d'avoir une lecture politique des faits et se limitent à une mise en œuvre technocratique de leur mission ; les politiques qui utilisent les Nations Unies pour servir les objectifs de leur gouvernement, en l'occurrence, les Américains. Influencé par les dogmatiques, les pragmatiques réagissaient dans un premier temps d'une manière très restrictive à l'initiative du prince Sihanouk. Ils lui apporteraient par la suite un soutien de plus en plus résolu. - JENNAR Raoul (1995), *op. cit.* p. 466

Paris et que ce compromis violait selon elle l'esprit des élections. Le prince Sihanouk a fait savoir à l'APRONUC que, avec la menace de sécession, sans une autorité cambodgienne incluant le PPC, le pays courrait le risque d'aller vers un chaos que l'APRONUC serait incapable d'éviter. Pour ne pas trop compliquer sa mission et ne pas trop s'impliquer de nouveau dans le borbier khmer, la communauté internationale a, finalement, fait marche arrière en s'adaptant à la situation et en attendant la date fatidique de la fin de la mission de maintien de la paix⁸³⁸. L'APRONUC qui n'a jamais reconnu le GNPC comme tel, préférerait l'appeler « administration cambodgienne intérimaire », bien que ce GNPC ait obtenu le soutien unanime et l'investiture de l'Assemblée constituante. Par la suite, l'APRONUC a reconnu le bien-fondé d'un tel mécanisme.⁸³⁹ Le secrétaire général de l'ONU a souligné que l'administration conjointe intérimaire pouvait être « *considérée comme une tentative de fusion de trois des structures administratives existantes et comme une manifestation du désir commun de paix, de stabilité et de réconciliation nationale* ». ⁸⁴⁰

586. Cette solution de compromis a beaucoup renforcé la position du prince Sihanouk qui est apparu comme le détenteur des solutions au problème cambodgien. Cette idée du prince Sihanouk était en fait grandement teintée de réalisme politique et du pragmatisme de la situation. Associer l'État du Cambodge était effectivement une grande nécessité compte tenu de son contrôle sur 90% des structures administratives du Cambodge et de son potentiel militaire et policier.⁸⁴¹ Parallèlement, d'après ROS Chantrabot, le PPC a remporté une victoire. Malgré les résultats défavorables du scrutin de mai 1993, le PPC a réussi à se faire admettre au sein de la communauté internationale avec une légitimité qui fut acquise à part entière. Grâce à cet accord, il pouvait se partager légalement et librement la direction du Cambodge. Cette victoire a permis, par conséquent, au PPC de se dégager de la tutelle de l'APRONUC et de tenter de s'affirmer comme le seul maître du jeu dans une affaire devenue inter-cambodgienne.⁸⁴² Sur ce point, il n'est pas inutile de rappeler les propos du prince Sihanouk tenus avec un ton moqueur, le 18 janvier 1993, selon lesquels : « *Il y a des problèmes khmers et inter-khmers qu'un Sihanouk élu pourra résoudre dans une certaine*

⁸³⁸ ROS Chantrabot (2000), *op. cit.*, p. 94

⁸³⁹ BARBIER Sandrine, *op. cit.* p. 176

⁸⁴⁰ Rapport du Secrétaire général, S/26090, 16 juillet 1993, § 8, p. 2.

⁸⁴¹ "The decisions to share the prime ministership between FUNCINPEC (Prince Ranariddh) and CPP (HUN Sen) and to divide the ministries, while Prince Sihanouk took overall charge as head of state, well reflected Cambodian realities". Michael W. DOYLE and Nishakala SUNTHARALINGAM, "The UN in Cambodia: Lessons for Complex Peacekeeping", in *International Peacekeeping*, Vol. 1. n° 2, Summer, 1994, p. 137. – cite par BARBIER Sandrine, *op. cit.*, pp. 176-177

⁸⁴² ROS Chantrabot (2000), *op. cit.*, p. 94.

mesure et que l'UNTAC qui n'est pas khmère ne pourra pas résoudre, même partiellement ». ⁸⁴³

587. Cette solution de compromis a permis la stabilité politique qui a régné au Cambodge à partir de juillet 1993 jusqu'en mars 1996. ⁸⁴⁴ Nous partageons les analyses de Raoul JENNAR sur les avantages d'un tel gouvernement provisoire de coalition. D'après lui, l'existence d'un gouvernement légitime a, d'une part, fourni un incontestable élément de stabilité. Le pays fut gouverné. Il a été alors possible de commencer la reconstitution d'un appareil d'État indépendant et la formation d'une nouvelle armée nationale. D'autre part, un tel gouvernement constituait un élément d'intégration nationale, tous les partis étant enfin obligés d'apprendre à collaborer. En outre, cet aspect de la proposition a paru décisif tant les différents partis semblaient peu disposés à respecter d'emblée les règles du jeu majorité-opposition. Ce gouvernement provisoire était également un instrument utile pour ménager une transition entre la situation du moment et celle d'un gouvernement majoritaire mis en place après l'adoption de la Constitution. ⁸⁴⁵

588. La réunion de tous les partis représentés au sein de l'Assemblée constituante a facilité également l'adoption de la Constitution qui requiert les deux tiers des voix, majorité indispensable pour assurer la supériorité de la loi fondamentale. La mise en place d'un gouvernement dont la légitimité était incontestable permettait au Cambodge de revenir sans tarder au sein de la communauté internationale, d'établir avec les pays de son choix des accords bilatéraux, de reprendre sur une base solide les négociations avec les institutions financières régionales et internationales (la Banque Asiatique de Développement, la Banque Mondiale et le Fond Monétaire Internationale), de provoquer la convocation trop longtemps différée du Comité international pour la Reconstruction du Cambodge (CIRC). Enfin, l'unité des non-Khmers Rouges établissait un nouveau rapport de forces qui devait faciliter la solution du problème posé par l'existence des bandes armées polpotistes. La présence d'une autorité gouvernementale cambodgienne légale et légitime a facilité la fin de la mission de l'APRONUC.

589. Cette solution de compromis a suscité chez certains des interrogations quant aux aspects juridiques des résolutions et des votes adoptés par l'Assemblée constituante et des actes du chef de l'État. D'une part, on posait la question de la base juridique sur laquelle

⁸⁴³ ROS Chantrabot (2000), *op. cit.*, p. 95

⁸⁴⁴ Date à laquelle commençaient les premiers signes de cassure au sein de la coalition entre le PPC et le FUNCINPEC, qui ont abouti aux événements de juillet 1997. – JENNAR Raoul (2010), *op. cit.*, p. 120

⁸⁴⁵ JENNAR Raoul (1995), *op. cit.* p. 447

l'Assemblée constituante s'appuyait lorsqu'elle a adopté, le 14 juin 1993, sa première résolution qui rétablissait le prince Sihanouk dans ses fonctions de chef de l'État. Même question pour la confiance accordée, le 1^{er} juillet 1993, au GNPC et à son programme d'action pour les trois prochains mois à venir. D'autre part, on questionnait le fondement légal sur lequel le prince Sihanouk, chef de l'État, a d'abord nommé, le 16 juin, le prince Ranariddh et HUN Sen, co-présidents du Gouvernement provisoire de coalition, et ensuite promulgué la Constitution adoptée par l'Assemblée constituante, le 21 septembre 1993.⁸⁴⁶

590. Par ailleurs, cette solution de compromis politique a débouché sur un cas juridique inédit qui fut l'inscription de la dualité de présidence du Gouvernement dans la Constitution de septembre 1993, plus précisément dans l'article 138 initial⁸⁴⁷ du chapitre XIV sur les dispositions transitoires. D'après Claude-Gilles GOUR, il s'agit d'un expédient à courte vue, destiné à sortir de la situation de crise provoquée par les résultats des élections et qui est née d'une confusion de l'APRONUC et du Constituant à sa suite, entre la démocratie pluraliste et le partage du pouvoir ou la répartition des avantages du pouvoir.⁸⁴⁸ Les résultats des élections de mai 1993 ont été ignorés. La présidence de l'Assemblée nationale fut confiée au parti minoritaire.

591. Après l'adoption de la Constitution, et donc après la période de transition, le schéma du gouvernement de coalition a été repris. Le Roi Sihanouk nomma en effet, le 24 septembre 1993, le Prince Ranariddh, 1^{er} Premier ministre, et HUN Sen, 2nd Premier ministre du Gouvernement royal. Un tel gouvernement bicéphale, mettant côte à côte deux ennemis d'hier aux idéologies très différentes, peut paraître inconcevable pour un esprit occidental. Mais cette solution a permis au gouvernement bicéphale formé 119 jours après le scrutin de mai 1993 d'obtenir un large soutien de l'Assemblée législative, issue de l'Assemblée constituante. Sa composition était à l'image de cette structure dyarchique. Les ministères étaient répartis entre les deux partis dominants, exceptés deux ministères clés, ceux de la défense et de la sécurité intérieure, et la Présidence du Conseil des ministres, qui présentaient la spécificité de disposer chacun de deux ministres (Co-ministres), l'un représentant le

⁸⁴⁶ ROS Chantrabot (2000), *op. cit.*, p. 100

⁸⁴⁷ Article 138. « Après l'entrée en vigueur de la présente Constitution et pendant la première législature, le Roi du Cambodge nomme un 1^{er} Premier ministre et un 2nd Premier ministre pour la constitution d'un Gouvernement royal, après l'avis conforme du Président de l'Assemblée nationale et des deux vice-Présidents de l'Assemblée nationale. » (...). - KONG Phirun et CROUZATIER Jean-Marie, *Les Constitutions du Cambodge*, Presse de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1996, p. 232

⁸⁴⁸ GOUR Claude-Gilles, « Note sur l'évolution constitutionnelle du nouveau Cambodge (1993-2006) », in *Annales de l'Université de Droit et des Sciences économiques*, Collection État de Droit, Presse Universitaire du Cambodge, vol. 2006, Phnom Penh, p. 10

FUNCINPEC et l'autre le PPC. Ce système politique donnant naissance à une cohabitation a fonctionné correctement jusqu'en mars 1996. Ensuite les premiers signes de tensions ont commencé à émerger et ont rendu en apparence progressivement impossible le fonctionnement des institutions, ce qui a abouti aux affrontements armés de juillet 1997 qui se sont soldés par l'éviction du prince Ranariddh du poste de 1^{er} Premier ministre. Il sera par la suite remplacé par un autre membre du FUNCINPEC, UNG Huot, jusqu'à alors ministre des Affaires étrangères. D'après Claude-Gilles GOUR, rétrospectivement, la remise en cause de la dualité de direction gouvernementale et l'élimination du 1^{er} Premier ministre fut la conséquence de l'anticipation qu'on trouve dans l'article 138 de la Constitution qui n'établissait cette situation intenable que pour la durée de la première législature.⁸⁴⁹

§ 2. *Le bicamérisme comme solution politique*

592. Les élections législatives de juillet 1998 se sont déroulées sous la supervision d'importants dispositifs d'observateurs nationaux et internationaux qui les ont jugées « libres et équitables ». La CNE a publié les résultats définitifs début septembre qui donnent le PPC vainqueur de ce scrutin (avec 64 sièges) suivi de FUNCINPEC, 43 sièges et du Parti d'opposition PSR, 15 sièges. Dans une démocratie « ordinaire », la majorité absolue de 64 sièges détenus par le PPC aurait suffi à la mise en place du gouvernement. Mais la disposition constitutionnelle cambodgienne de 1993, dans son article 90, impose la majorité qualifiée des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale pour permettre l'investiture d'un nouveau gouvernement, soit 82 députés. Le parti gagnant n'a pas pu obtenir cette majorité, il fallait alors une alliance politique pour mettre en place le nouveau gouvernement. Une crise politique éclate lorsque le FUNCINPEC et le PSR, contestent la validité des résultats électoraux et forment une alliance pour bloquer le processus prévu par les dispositions constitutionnelles sur la mise en place du gouvernement. La contestation prit progressivement une grande ampleur. Des manifestations et des contre-manifestations ont été organisées et se sont succédées. Le climat politique est devenu de plus en plus tendu. Le PPC, contraint par le texte constitutionnel, a lancé l'idée d'un gouvernement de coalition dirigé par le Premier ministre HUN Sen. Le PSR et le FUNCINPEC ont jeté catégoriquement cette idée. L'attitude du parti au pouvoir et comme celle de l'opposition agaçaient la communauté internationale. Elle a appelé les forces politiques du Cambodge à œuvrer dans le respect de la volonté

⁸⁴⁹ GOUR Claude-Gilles (2006), *op. cit.*, p. 14

exprimée par le peuple cambodgien. Un gouvernement de coalition devrait être en place avance la tenue de l'Assemblée générale des Nations Unies si le Cambodge voulait récupérer son siège et adhérer à l'ASEAN.⁸⁵⁰

593. Devant cette impasse politique dont la situation pouvait causer des affrontements irrémédiables si elle perdurait, le Roi Sihanouk prend des initiatives majeures pour tenter de résoudre cette crise politique. chef de l'État constitutionnel, sa marge de manœuvre est étroite, mais la Constitution, notamment les articles 8 et 9, lui impose un devoir d'arbitrage qui autorise des initiatives. En effet, le Roi a reçu la délégation du PPC qui souhaite lui faire part des résultats définitifs et officiels des élections. À l'issue de cette audience, HUN Sen renouvelle sa proposition de former un gouvernement de coalition avec ses adversaires tout en menaçant d'agir autrement, pour résoudre la crise politique à savoir maintenir l'actuel gouvernement, procéder à l'amendement de la Constitution à propos du vote de confiance du gouvernement, en le faisant passer à la majorité absolue et non plus au deux-tiers.⁸⁵¹ Mais, le Roi Sihanouk a compris la situation de chaque parti et les difficultés de mettre sur pied un gouvernement de coalition. Pour lui, la campagne internationale au vitriol menée par le PSR contre la personne de HUN Sen n'isole pas ce dernier au sein du PPC mais rend de plus en plus improbable une coalition avec le PSR. Toutefois, il n'écarte pas cette éventualité et laisse à SAM Rainsy la responsabilité de la décision de participer ou non aux négociations. Le Roi associe aussi les deux dirigeants du PPC à la négociation, ce qui est une manière de prendre en compte les problèmes existants au sein de ce parti et de les régler dans le cadre de la négociation gouvernementale. Il préserve ainsi la possibilité d'une solution garantissant la stabilité de la future coalition.⁸⁵²

594. Il a provoqué une rencontre informelle entre les représentants des trois partis, appelée Siem Reap Informal Meeting (SIM) ou « réunion de famille »⁸⁵³ les 5 et 6 septembre 1998. L'objectif de ce SIM était de tenter de surmonter l'impasse par un règlement de la question des plaintes introduites par le parti d'opposition, PSR, et par le FUNCINPEC. Mais les dirigeants du PSR ont décliné l'invitation du Roi, le SIM s'est soldé par un échec des pourparlers. Par la suite, dans une lettre adressée au secrétaire général de l'ONU, Kofi ANNAN, le Roi Sihanouk lui demanda de venir l'aider à résoudre le problème cambodgien :

⁸⁵⁰ ROS Chantrabot (2000), *op. cit.* p. 324. A la suite des événements d'affrontement armé de juillet 1997, le siège du Cambodge à l'ONU a été mis « vacant » et l'adhésion du Royaume à l'ASEAN prévue fin 1997 a été reportée par les autres membres de l'ASEAN à une date ultérieure.

⁸⁵¹ ROS Chantrabot (2000), *op. cit.* p. 324p. 337.

⁸⁵² JENNAR Raoul (2010), *op. cit.*, p. 176

⁸⁵³ Les membres du Conseil Constitutionnel et de la CNE sont aussi invités à cette réunion.

« *Le deuxième Royaume du Cambodge* » est un « fils » de l'ONU. Il est né à la fin du règne de l'UNTAC. Et depuis sa naissance (1993), ce « deuxième Royaume du Cambodge » ne s'est jamais bien porté. C'est un « enfant » à la santé de plus en plus fragile. Est-ce que « Maman ONU » voudrait bien venir examiner et essayer de guérir ce grand malade ? » Il déclarait n'avoir aucune possibilité de mettre fin à cette crise et menaçait d'abdiquer.⁸⁵⁴

595. À la suite des appels du Roi, la politique a progressivement changé, en particulier, le 14 septembre 1998, lorsque le prince Ranariddh a déclaré : « *Nous sommes arrivés à un tournant, celui des négociations, pas des manifestations* »⁸⁵⁵. Deux jours plus tard, le Roi a reçu à Siem Reap, successivement, le prince Ranariddh et SAM Rainsy. Un accord est ensuite intervenu entre les trois partis pour mettre fin aux manifestations, participer à une rencontre ou un « sommet » autour du Roi et pour convoquer, le 24 septembre, la première session de l'Assemblée nationale à Siem Reap et la séance de prestation de serment des députés devant le temple d'Angkor Wat. En effet, l'opposition s'est laissée convaincre par un propos du Roi, déclarant : « *Dans un Cambodge qui n'est pas un État de droit et qui n'est pas une authentique démocratie, je n'ai pas d'autre choix que de conseiller aux faibles de choisir une politique qui évite le malheur du peuple, de la patrie et d'eux-mêmes* ». ⁸⁵⁶

596. Avant cette séance inaugurale, le Roi Sihanouk demandait aux représentants des trois partis de se réunir en sommet inter-cambodgien sous sa présidence, le 22 septembre afin de mettre la dernière touche à la cérémonie du 24 septembre et d'amorcer les premiers pourparlers directs entre les factions rivales. Mais les termes du blocage politique restaient inchangés depuis le 27 juillet 1998. Le PPC souhaitait une négociation sur la formation d'un gouvernement, alors que le FUNCINPEC et le PSR demandaient que soient réglées au préalable les questions relatives aux élections. Les points positifs du sommet du 22 septembre sont l'accord sur la séance inaugurale de l'Assemblée nationale et la décision d'entamer des négociations pour la formation d'un gouvernement. Le 24 septembre, les députés prêtent serment collectivement dans le cadre historique du temple d'Angkor Wat, sous le signe

⁸⁵⁴ Pour ROS Chantrabot, cette attitude du Roi Sihanouk contraste terriblement avec ses prises de position à l'encontre de l'APRONUC, en 1993. Ce cri d'alarme et cet appel à l'aide si pathétique venant du Roi Sihanouk à l'attention de l'ONU est très surprenant. Lui qui dispose de plein de ressources, de plein d'astuces, etc. qui n'avait jamais manifesté de pour l'APRONUC. - ROS Chantrabot (2000), *op. cit.* p. 348

⁸⁵⁵ La décision du prince Ranariddh de passer à la négociation a été prise sous la pression du Roi et de la Communauté internationale et surtout après avoir constaté les développements dramatiques qu'une escalade de violence était en train de provoquer. - *Cambodge Soir*, du mardi 15 septembre 1998. – Raoul JENNAR (2010), *op. cit.*, p. 172

⁸⁵⁶ JENNAR Raoul (2010), *op. cit.*, p. 172 et ROS Chantrabot (2000), *op. cit.*, p. 348

inquiétant d'un attentat visant HUN Sen.⁸⁵⁷

597. Les rencontres tripartites ont débuté le 29 septembre. Aucun accord n'est trouvé sur la composition du comité permanent de l'Assemblée (président, vice-présidents et présidents de commission). D'après Raoul JENNAR, le Cambodge offre ce spectacle unique au monde de négociations pour la formation d'un gouvernement retransmises en direct par la télévision nationale. Il s'agit plutôt d'un show télévisé où chaque délégation campe sur ses positions.⁸⁵⁸ Le PPC et le FUNCINPEC réclament tous deux la présidence de l'Assemblée nationale. Le PSR conteste les résultats des élections et la formule utilisée pour l'attribution des sièges à l'Assemblée nationale. L'opposition FUNCINPEC - PSR réclame également l'amnistie pour les généraux NHIEK Bunchhay et SEREY Kosal, pour les princes NORODOM Chakrapong⁸⁵⁹ et Sirivudh et pour SIN Song, un ancien général PPC qui a rejoint ses rangs.

598. Ces divergences profondes étaient aussi amplifiées par l'attitude des dirigeants de l'opposition de préférer séjourner à l'étranger plutôt de rester dans le pays sous prétexte d'une crainte pour leur sécurité et suite à leur volonté d'internationaliser le conflit car à leurs yeux, c'est le meilleur moyen d'éviter la négociation. Les dirigeants du PPC s'opposaient à toute discussion hors du Cambodge en vue de former un gouvernement de coalition. Le blocage est resté total jusqu'au début novembre 1998, compromettrait les engagements en aides budgétaires des principaux pays donateurs et des grandes organisations internationales alors qu'ils étaient engagés dans la préparation de leurs budgets pour 1999. L'absence d'un gouvernement cambodgien issu du scrutin risquait de les pousser, dans un contexte généralisé de compression budgétaire, à renoncer ou à limiter les engagements en faveur du Cambodge pour l'année à venir.⁸⁶⁰

599. Face à cette situation, après avoir rencontré les membres du corps diplomatique⁸⁶¹, le Roi Sihanouk annonce le 7 novembre 1998, son départ pour Pékin le 14 novembre et invite les dirigeants des trois partis à des réunions au Palais royal avant cette date

⁸⁵⁷ *Cambodia Daily*, du vendredi 25 septembre 1998.

⁸⁵⁸ JENNAR Raoul (2010), *op. cit.*, p. 173

⁸⁵⁹ Le prince Chakrapong, fils du Roi Sihanouk, et SIN Song, ont tous deux été condamnés par contumace à vingt ans de prison pour une obscure tentative de coup d'État, le 2 juillet 1994. Après leur échec, ils se sont enfuis à l'étranger. – *Ibid.*

⁸⁶⁰ JENNAR Raoul (2010), *op. cit.*, p. 175

⁸⁶¹ Auprès desquels il a déploré la campagne menée par l'opposition auprès de la communauté internationale pour couper les aides étrangères au pays.

tout en offrant des garanties de sécurité aux responsables du FUNCINPEC et du PSR.⁸⁶² D'après Raoul JENNAR, tout l'habileté politique dont le Roi est capable se trouve dans cette initiative. En effet, en offrant sa garantie personnelle, le Roi enlève le prétexte aux dirigeants de l'opposition pour ne pas rentrer au pays. En outre, pour éviter tout enlisement et toute surenchère, le Roi impose un calendrier très serré. Enfin, le Roi a choisi son moment. D'après des informations dont il dispose en provenance de Bangkok, le prince Ranariddh se rend compte que la stratégie du PSR s'appuie sur la même erreur d'analyse qu'il a faite en 1996-1997 selon laquelle il est possible de provoquer l'éclatement du PPC. Ainsi, maintenir une alliance avec le PSR revient dès lors à conduire le pays dans une de ces aventures extrêmes dont il n'a que trop souffert.⁸⁶³

600. Les dirigeants du PPC ont apporté leur soutien à l'initiative royale en garantissant personnellement la sécurité aux responsables de l'opposition et au prince Ranariddh. Le PSR a rejeté l'offre indiquant que les négociateurs de l'opposition seront à Phnom Penh les « otages » du PPC. Le prince Ranariddh, lui, a annoncé son retour dans la capitale cambodgienne le 12 novembre 1998.

601. À l'issue d'une réunion au sommet sous l'auspice du Roi Sihanouk au Palais royal des 12 et 13 novembre à laquelle participèrent les seuls responsables du PPC et du FUNCINPEC⁸⁶⁴, un accord a finalement été trouvé⁸⁶⁵. Cet accord de trois pages qui s'intitule « communiqué conjoint sur les principes de coopération » s'articule autour de huit points⁸⁶⁶.

⁸⁶² ROS Chantrabot (2000), *op. cit.* p. 366

⁸⁶³ JENNAR Raoul (2010), *op. cit.*, p. 176

⁸⁶⁴ Du côté du PPC, la délégation est composée de CHEA Sim, HUN Sen, SOK An (ministre chargé de la Présidence du Conseil des ministres), PRAK Sokhonn (conseiller du 2nd Premier ministre) et de KONG Sam Ol (ministre du Palais Royal), et du côté de FUNCINPEC, le prince Ranariddh, TOL Lah (secrétaire général du FUNCINPEC), YOU Hockry (Co-ministre de l'intérieur), POK Than et KONG Vibol. – ROS Chantrabot (2000), *op. cit.*, p. 367

⁸⁶⁵ Les textes de l'accord ont été signés par les dirigeants du PPC et du FUNCINPEC et également paraphés par le Roi Sihanouk qui apportait ainsi la caution. Le Palais Royal publia un communiqué faisant état du succès des dernières discussions et de la « fin de la crise politique qui avait envenimé le pays » depuis près de cinq mois.

⁸⁶⁶ Aux termes de cet accord en 8 points, (1) un gouvernement de coalition est formé avec l'appui du PPC et du FUNCINPEC, (2) Hun Sen sera Premier ministre, (3) le prince Norodom Ranariddh sera Président de l'Assemblée nationale, les deux vice-Présidents seront proposés par le PPC, l'élection aura lieu lors de la séance de l'Assemblée nationale convoquée pour le 25 novembre, (4) La répartition des présidences des neuf commissions parlementaires se fera comme suit : 4 FUNCINPEC, 4 PPC et 1 PSR. (5) la création d'un Sénat dont le Président exercera l'intérim des fonctions de chef de l'État en l'absence de celui-ci ; la présidence du Sénat reviendra à Chea Sim ; les deux vice-Présidents seront proposés par le FUNCINPEC. (6) la grâce royale sera accordée à NORODOM Chakrapong et NORODOM Sirivudh et aux généraux NHIEK Bunchhay, SEREY Kosal et SIN Song. (7) les éléments armés loyaux à Norodom Ranariddh seront réintégrés dans les Forces Armées Royales Cambodgiennes. (8) trois groupes de travail sont créés, destinés respectivement à préparer le programme gouvernemental, à décider du protocole de coopération entre les deux partenaires de la coalition, de la structure du gouvernement et de la répartition des portefeuilles entre les deux partis et à définir les compétences et la composition du Sénat, à identifier les articles de la Constitution qui devront être révisés et à

L'accord a annoncé des amendements à la Constitution consistant à créer une seconde chambre parlementaire, le Sénat. Le monocamérisme cambodgien devient alors un bicamérisme. D'après ROS Chantrabot, l'accord entre le PPC et le FUNCINPEC n'a rien de nouveau car on savait déjà d'avance qu'il était question de se partager les pouvoirs, de satisfaire les besoins et les ambitions des hommes politiques⁸⁶⁷ pour que personne ne perde la face.

602. En application de cet accord, en espace de cinq jours du 16 au 21 novembre, les trois groupes de travail des deux partis ont fini la rédaction du programme commun de gouvernement et du protocole de collaboration entre eux, ainsi que la définition de la structure dudit gouvernement de coalition et surtout la répartition des portefeuilles ministériels. Ils se sont également mis d'accord sur les compétences et la composition du futur Sénat. L'accord de gouvernement a été signé le 23 novembre, par les deux partis qui disposaient 107 sièges (PPC 64 et FUNCINPEC 43) sur les 122 sièges à l'Assemblée nationale, c'est-à-dire plus de deux tiers de sièges requis. Le prince Ranariddh indiquait que « *cette coalition est partie sur une base stable et saine. La démocratie au Cambodge sera meilleure grâce à la collaboration entre le FUNCINPEC et le PPC* ». ⁸⁶⁸

603. La nouvelle Assemblée nationale s'est réunie⁸⁶⁹ le 25 novembre et a élu le prince Ranariddh comme Président issu du parti non majoritaire de la coalition gouvernementale, assisté par deux Vice-présidents provenant du parti majoritaire, HENG Samrin et CHEM Sgnuon, et le bureau permanent de l'Assemblée, responsable de l'ordre du jour de ses travaux, composé de 6 membres du PPC, 5 du FUNCINPEC et 1 du PSR. Elle a voté, le 30 novembre, la confiance à un gouvernement de coalition dirigé par HUN Sen, seul Premier ministre tout en maintenant les tandems dans les ministères clefs comme la défense nationale, l'Intérieur et la Présidence du Conseil des ministres et un partage des portefeuilles ministériels.

604. La création du Sénat a mis du temps à voir le jour à cause du manque de quorum à l'Assemblée nationale, spécialement dû à l'absence de son président, le prince Ranariddh qui effectuait « son séjour privé en France ». Il a fallu attendre le 4 mars 1999 pour que l'Assemblée nationale qui venait de retrouver son quorum, vote la création officielle du

établir les principes de loi organique à soumettre à l'Assemblée nationale. - JENNAR Raoul (2010), *op. cit.*, pp. 178-179

⁸⁶⁷ ROS Chantrabot (2000), *op. cit.*, p. 368

⁸⁶⁸ Interview du prince Ranariddh par Radio France Internationale, émission en Khmer, le 26 novembre 1998. – ROS Chantrabot (2000), *op. cit.*, p. 369

⁸⁶⁹ Avec la participation de SAM Rainsy, chef de l'opposition, et de ses députés.

Sénat.⁸⁷⁰ La révision constitutionnelle du 8 mars 1999⁸⁷¹, qui entérine cette création, s'est faite dans la hâte, ce qui entraîne parfois des lacunes, des incompréhensions ou parfois des incohérences dans les dispositions qui prévoient l'organisation et le fonctionnement du Sénat.

605. Le Cambodge est sorti de la crise dans laquelle il était plongé depuis deux ans, 1997-1999. Grâce à un scrutin que Stephen SOLARZ, un ancien membre de la Chambre des Représentants des USA, qui n'avait cessé, de 1979 à 1991, d'exprimer son soutien à la « résistance non-communiste », a qualifié de « miracle sur le Mékong ».⁸⁷² Quatre mois après les élections, en passant par des manifestations et des contre-manifestations, des détours tactiques et des négociations très âpres et pénibles, le pouvoir bascula légalement et légitimement aux mains du PPC. Les adversaires de HUN Sen considèrent ce scrutin comme point de départ de la période où le Premier ministre « règne en maître ».⁸⁷³

606. Les interventions du Roi Sihanouk qui ont permis de dénouer la crise politique postélectorale de juillet 1998 ont suscité des remarques voire des critiques quant au rapport des hommes politiques cambodgiens aux dispositions de la Constitution de 1993, en particulier, en ce qui concerne la session inaugurale de l'Assemblée nationale, la cérémonie de prestation de serment devant le temple d'Angkor Wat et la création du Sénat. Leur impact n'est pas négligeable sur la société khmère, tant sur le plan juridique que financier.

607. Tout d'abord, il est question du lieu de la première session de l'Assemblée nationale, à Siem Reap, et des modalités à suivre telles qu'elles sont prévues par l'article 82. L'article 82 de la Constitution de 1993 prévoit : « La session inaugurale de l'Assemblée nationale s'ouvre au plus tard soixante jours après les élections, sur convocation du Roi ». Il n'est fait aucune mention du droit du Roi de décider du lieu de la réunion. Cette décision va à l'encontre de l'article 85 de la Constitution⁸⁷⁴. Il n'y avait pas de circonstances qui justifiaient ce déplacement à Siem Reap. Le cadre historique et somptueux et merveilleux d'Angkor ne peut pas apporter toutes les réponses. Quant aux modalités à suivre qui sont bien précises dans

⁸⁷⁰ par 106 voix sur 111 présents

⁸⁷¹ Les amendements de la Constitution concernant le Sénat stipulent que « le Président, les deux vice-présidents et deux autres membres seront désignés par le Roi. Les autres membres seront également nommés par le Roi, sur proposition du Président du Sénat et du Président de l'Assemblée nationale, parmi les partis politiques disposant d'élus au Parlement ». Le nombre de sénateur est fixé à 60. Quatre furent nommés par le Roi. Le reste fut ainsi attribué aux trois partis : 30 pour le PPC, 19 pour le FUNCINPEC et 7 pour le PSR.

⁸⁷² JENNAR Raoul (2010), *op. cit.*, p. 179

⁸⁷³ PONCHAUD François, *Une brève histoire du Cambodge*, Éditions CCCC, Phnom Penh, 2006, p. 81.

⁸⁷⁴ L'article 85 de la Constitution stipule que « Les sessions de l'Assemblée nationale se déroulent dans la capitale du Royaume du Cambodge, en la salle de réunion de l'Assemblée nationale, sauf décision différente précisée dans l'acte de convocation en raison des circonstances. »

l'alinéa 2 – 4 de l'article 82⁸⁷⁵, à Siem Reap, tout était interverti. On passe directement à la prestation du serment, sans qu'il y ait vérification de la validité des députés. Il ne fut pas procédé à l'élection du Président de l'Assemblée nationale, ni de ses vice-Présidents ni au choix des autres membres des diverses commissions.⁸⁷⁶

608. La création du Sénat fut attribuée à une nouvelle invention du Roi Sihanouk. D'après Maurice GAILLARD, normalement, une institution nouvelle fait l'objet de réflexions politiques préalables. Mais le Sénat s'est créé dans la surprise et l'étonnement, dans le seul but de débloquer la situation de crise politique provoquée par le résultat des élections de 1998.⁸⁷⁷ Claude-Gilles GOUR partage cette observation en soulignant que cet accord révèle aussi très crûment que le partage des dépouilles au niveau supérieur ne se limitait pas à une répartition entre chefs de partis ; il fallait tenir compte également des jeux de puissance internes aux groupes. Il débouche sur une étrange réforme constitutionnelle⁸⁷⁸ relative à la création d'un bicamérisme personnalisé - un Sénat – au seul profit du dirigeant du PPC, CHEA Sim, contraint d'abandonner son poste de président de l'Assemblée nationale à l'ancien 1^{er} Premier ministre, le prince Ranariddh.

609. La création de cette deuxième chambre a suscité des interrogations sur sa constitutionnalité. Elle ne reposait sur aucune base juridique ni démocratique. Elle n'a pas été prévue par la Constitution de 1993. D'ailleurs, dans la Constitution, rien n'est prévu quant aux amendements pour légaliser les marchandages entre les partis politiques. La raison qui a provoqué cette révision constitutionnelle est d'ordre politique. La façon de créer ce Sénat et de désigner ses membres portait atteinte aux principes de la démocratie libérale et est en contradiction avec l'article 134 que « Toute révision ou amendement de la Constitution ne peuvent se faire s'il porte atteinte au principe de la démocratie libérale pluraliste et au régime de la monarchie constitutionnelle. » Il ne s'agit pas de simples amendements de la

⁸⁷⁵ L'article 82 alinéa 2-4 :

Avant de commencer ses travaux, l'Assemblée nationale doit proclamer la validité du mandat de chaque membre et voter séparément pour élire le Président, les Vice-Présidents et tous les membres des diverses Commissions de l'Assemblée nationale, à la majorité absolue de tous ses membres.

L'Assemblée nationale doit adopter son règlement intérieur à la majorité absolue de tous ses membres.

Tous les députés doivent, avant d'entrer en fonction, prêter serment conformément au texte inscrit à l'annexe 5 de la Constitution.

⁸⁷⁶ ROS Chantrabot (2000), *op. cit.* p. 356

⁸⁷⁷ GAILLARD Maurice (dir) (2005), *op. cit.* p. 101

⁸⁷⁸ Cette réforme comprenait aussi la suppression logique et sans grande signification de l'article 138.

Constitution mais une révision constitutionnelle d'une grande ampleur.⁸⁷⁹ Le Conseil constitutionnel pour sa part n'avait pas donné son avis car il n'a pas été saisi.

610. Les membres du Sénat ne sont pas élus au suffrage du peuple. Ils sont désignés par le Roi et les partis politiques. Dans la Constitution, rien n'indique que le Roi peut choisir les membres du Sénat. Le choix du Monarque est perçu comme une immixtion dans les affaires politiques du pays, ce qui est en contradiction avec l'article 7 de la Constitution : « Le Roi du Cambodge règne mais ne gouverne pas ». Il en est de même pour l'Assemblée nationale qui s'octroie le droit de nommer ses partisans au Sénat, alors qu'il n'est pas prévu non plus par la Constitution. Dans ce contexte, aucune excuse, même d'ordre politique – ne justifierait une telle décision politique. Pour ROS Chantrabot, si l'amendement de la Constitution avait été nécessaire pour résoudre une impasse politique, il aurait fallu passer par les passages obligés de la démocratie, fixés dans la Constitution, pour donner au moins dans la forme une image de l'État de droit. L'inconstitutionnalité de cette création est donc flagrante. Elle est préméditée et risque de créer un précédent fâcheux pour la suite de l'histoire du Cambodge. Elle pourrait faire l'objet d'amendements à volonté pour satisfaire les intérêts des partis politiques. Sur le plan politique, c'est un mauvais exemple ouvrant de nouvelles voies aux politiciens vers la possibilité d'amender ou de changer la Constitution à leur guise en fonction de leurs intérêts respectifs sans tenir compte de l'avis du peuple et des intérêts nationaux.

611. La décision du Roi Sihanouk de créer le Sénat n'est qu'une solution politique passagère qui a entraîné le remodelage de la Constitution au gré des intérêts politiques. C'est plutôt une fuite en avant qui n'a pas de réelle volonté ni le courage de regarder et d'affronter les réalités en face. À part les hommes politiques concernés, peu de gens croyaient au bien-fondé de cette initiative. Elle a, au contraire, des lourdes conséquences pour la Nation, l'avenir du pays et la société khmère.

612. D'une part, sur le plan financier, elle représente une lourde charge supplémentaire pour l'État.⁸⁸⁰ D'ailleurs, dans une lettre du 7 décembre adressée au Roi, SAM Rainsy avait qualifié la création du Sénat, de « plaisanterie coûteuse, renforçant l'instabilité politique⁸⁸¹. » Le Roi Sihanouk a répondu en fuyant ses responsabilités, tout en se

⁸⁷⁹ Sur les 134 articles que comptaient la Constitution de 1993, 37 sont ajoutés ou modifiés plus ou moins profondément. GAILLARD Maurice (dir) (2005), *op. cit.* p. 99

⁸⁸⁰ En plus des membres pléthoriques du gouvernement, des 122 députés et quelques centaines de conseillers du Premier ministre, du gouvernement et du présent de l'Assemblée nationale, l'État doit encore supporter les 60 sénateurs, ainsi que les conseillers du nouveau président.

⁸⁸¹ *The Cambodia Daily*, du 29 décembre 1998.

justifiant : « *Roi constitutionnel qui « règne mais ne gouverne pas », je dois m'incliner devant la volonté du Gouvernement royal du Cambodge et celle de l'Assemblée nationale* »⁸⁸². Cette nouvelle chambre est jugée inutile pour les besoins réels du peuple et coûtera trop chère au pays. On y voyait un artifice politique pour, en plus trouver une place honorable au Président de PPC, CHEA Sim, qui devait céder la présidence de l'Assemblée nationale au prince Ranariddh, pour caser d'autres hommes politiques évincés du gouvernement ou malchanceux aux élections.⁸⁸³

613. Ce n'était pas un compromis politique où chaque parti doit essayer de faire prévaloir ses principes, son programme politique et ses revendications dans le but de servir les intérêts nationaux et du peuple. Dans ce cas, le peuple khmer est totalement absent du souci des hommes politiques cambodgiens. Tous ces arrangements ne le regardent pas et font partie des affaires privées des hommes politiques. Le peuple n'est même pas mentionné dans l'accord. Le sort de la Nation et les intérêts nationaux ne sont pas mentionnés dans leurs discussions. Le peuple khmer est ignoré et tenu à l'écart de toute décision important liée à sa propre destinée. Les politiciens considèrent les Cambodgiens comme leurs sujets. Les élections du 26 juillet 1998 étaient seulement destinées à élire les députés. Il n'était pas question de consultation nationale pour créer le Sénat. Il n'a pas été demandé aux électeurs d'accorder aux députés élus le mandat de choisir les Sénateurs. L'amendement de la Constitution n'était pas non plus prévu lors de ces mêmes élections de juillet 1998. Et pourtant, les politiciens cambodgiens détournent la volonté du peuple et utilisent à d'autres fins ses voix et ses aspirations.

Section 2. « Les arrangements politiques »

614. Les interventions du Roi qui correspondaient aux rôles d'arbitre prévus dans les articles 8 et 9 de la Constitution ont été cruciales pour sortir le pays des crises politiques postélectorales en 1993 et en 1998. Elles⁸⁸⁴ l'ont été moins pour les crises postélectorales de 2003 et les tensions politiques après le scrutin législatif de juillet 2013 étant donné que les dirigeants politiques cambodgiens étaient parvenus à trouver des arrangements politiques en dehors de la présidence royale. Ce fut le cas de la procédure du « vote bloqué » en 2004 (§ 1.)

⁸⁸² Lettre du Roi Sihanouk à SAM Rainsy du 14 mars 1999. – ROS Chantrabot (2000), *op. cit.* p. 373

⁸⁸³ *Ibid.*

⁸⁸⁴ Les interventions du Roi Sihanouk en 2003 et du Roi Sihamoni en 2013.

et des « accords politiques » de juillet 2014 (§ 2.).

§ 1. « Le vote bloqué »

615. Les crises politiques postélectorales de 2003 ne sont qu'une réédition des causes formelles de celles de 1998. Ces crises confirment l'existence des clivages partisans internes aux différents clans et ajoutent l'aveu du peu de fiabilité générale de militants et d'élus qu'inspire bien souvent le simple intérêt personnel immédiat.⁸⁸⁵ Les résultats des élections de juillet 2003 ont donné le PPC en tête du scrutin avec 73 sièges, mais il n'atteignait pas la majorité des deux tiers requise par l'article 82 pour l'élection du Président, des vice-Présidents et du bureau permanent de l'Assemblée nationale, et par l'article 90 *nouveau*, pour l'investiture du Gouvernement. Le FUNCINPEC et le PSR en deuxième et troisième position (avec respectivement 26 sièges et 24 sièges) s'engageaient à négocier ensemble avec le PPC en formant « une Alliance des démocrates » qui devait durer toute la législature. Ils ont lancé un certain nombre de revendications notamment un gouvernement tripartite dirigé par un Premier ministre qui ne sera pas HUN Sen. Ces exigences ont été rejetées par le PPC.

616. Face à cette impasse politique, le Roi Sihanouk est d'abord intervenu en indiquant dans une lettre aux trois partis qu'il présidera la séance inaugurale prévue pour le 27 septembre, soit trois mois après les élections, conformément à la Constitution. Il a déclaré qu'il présidera cette séance inaugurale à la condition expresse que les députés des trois partis soient présents. Il a par ailleurs souligné au FUNCINPEC et PSR que « *le PSR et le FUNCINPEC, un jour ou l'autre, se verront obligés de choisir entre se rendre, toute honte bue, au « Canossa Hunsénien », en espérant que notre Strongman daignera attribuer le poste de président du Sénat à Samdech NORODOM Ranariddh et accepter de former un gouvernement tripartite ; et assumer la très lourde et historique responsabilité d'une très grave crise nationale et de la plongée du Gouvernement royal du Cambodge dans l'eau noire de la piscine de la dictature jusqu'à 2008 et même plus loin encore dans le temps* ».⁸⁸⁶

617. Boycotté par les élus du FUNCINPEC et du PSR, le Roi Sihanouk a désigné le Président du Sénat, CHEA Sim, pour présider à sa place la séance inaugurale de l'Assemblée

⁸⁸⁵ GOUR Claude-Gilles (2006), *op. cit.*, p.16

⁸⁸⁶ NORODOM Sihanouk, Les « scénarios » du roi Sihanouk, in *Cambodge Soir* du 2 septembre 2003, p.8. – cité par CHHOR Sopheap, *op. cit.*, p. 146

nationale composée seulement des 73 élus du PPC, le 27 septembre 2003. Le FUNCINPEC et le PSR déclaraient par la suite que la session inaugurale de l'Assemblée était illégale puisqu'elle n'a pas été présidée par le roi et n'avait pas le quorum nécessaire, arguments que réfutent le PPC et le Conseil constitutionnel car rien n'est prévu à ce sujet dans la Constitution. Malgré cela, le Roi est parvenu à réunir au Palais royal les trois partis, le 4 octobre 2003 pour qu'ils prêtent serment, mais sans entamer une quelconque négociation. Tous les 123 députés étaient présents et prêtaient serment de respecter la Constitution, de servir les intérêts du peuple et de la nation puis ils ont bu l'eau du serment devant les deux chefs des deux ordres bouddhiques du pays. Cette prestation de serment a permis de tourner officiellement la page de la contestation des résultats des élections.

618. Par la suite, la tentative du Roi de faire accepter l'idée d'un gouvernement tripartite dirigé par HUN Sen s'est soldée par un échec. Début décembre 2003, le PPC demande que l'élection du bureau de l'Assemblée nationale et la confiance au Premier ministre fasse l'objet d'un « vote bloqué »⁸⁸⁷. Cette proposition a été rejetée par l'Alliance des démocrates qui refusait de lier l'élection du Président de l'Assemblée nationale au vote de confiance au Premier ministre. Elle exigeait que les négociations portent sur les traités frontaliers, sur la réforme judiciaire, sur la réforme de la loi électorale, sur l'immigration. La crise perdure mais les tractations continuent. Les appels du Roi Sihanouk aux dirigeants des trois partis à se rencontrer pour tenter de résoudre la crise politique qu'il a qualifiée de très grave et qui a humilié la nation cambodgienne sur le plan international et porté atteinte à l'intérêt éminent de la nation et des citoyens cambodgiens, ne produisaient plus d'effet en raison du séjour prolongé du prince Ranariddh en France depuis début octobre 2003 et de l'absence de SAM Rainsy du pays pour mener une campagne internationale contre HUN Sen et l'octroi des aides de développement au Cambodge. Début février 2004, le PPC a proposé une coalition bipartite à des éléments du FUNCINPEC et cherchait à établir des contacts formels avec le FUNCINPEC. Il a fallu attendre jusqu'à vers mi-mars que, grâce à des contacts informels, le Premier ministre HUN Sen et le prince Ranariddh se rencontrent en tête-à-tête, ce qui a permis la mise sur pied des groupes techniques composés des représentants des deux partis. Ce n'était que début juin qu'un accord est intervenu entre HUN

⁸⁸⁷ D'après Maurice GAILLARD, Claude-Gilles GOUR, juriste français, collègue du prince Ranariddh à l'université d'Aix-en-Provence et désormais au service du Premier ministre HUN Sen est l'initiateur de cette procédure de « vote bloqué ». – GAILLARD Maurice (2005), *op. cit.*, p. 82 et Bulletin EDA n° 403, du 16/09/2004

Sen et le prince Ranariddh sur la procédure particulière dite du « vote bloqué »⁸⁸⁸, ou « vote en bloc », à main levée, pour l'installation de l'Assemblée nationale et du gouvernement, suivi par un protocole d'accord⁸⁸⁹ qui sera signé par les deux partis le 30 juin 2004.

619. L'Assemblée nationale a voté, le 8 juillet 2004, la loi constitutionnelle additive en vue de permettre la pratique du « vote bloqué ». Les 24 députés du PSR ont boycotté la réunion. Ce texte a été adopté par le Sénat, le 12 juillet, et promulgué, le 13 juillet 2004⁸⁹⁰, par NHIEK Bunchhay, vice-président du Sénat⁸⁹¹. Une semaine plus tard, l'Assemblée nationale a élu à sa tête le prince Ranariddh et accordé sa confiance au gouvernement PPC-FUNCINPEC présidé par HUN Sen.

620. Les réactions à cet accord ne se sont pas fait attendre. Le PSR a dénoncé « le vote bloqué comme « anticonstitutionnel » et « la formation anticonstitutionnelle d'un gouvernement illégal ». Le Roi Sihanouk réagit le 4 juillet en citant sur son site Internet une *"belle lady"* qui déplore *"ces inventions à dormir debout, vote bloqué, vote à main levée, chaque invention plus anti-démocratique et plus anti-constitutionnelle l'une que l'autre, le tout enveloppé dans un galimatias juridique par le juriste mercenaire ... vrai chef d'œuvre de l'art de maquiller un viol répété et redoublé de la Constitution et des principes fondamentaux de la démocratie."*⁸⁹² SAY Bory, ancien membre du Conseil constitutionnel, s'est opposé également à la procédure. Plusieurs ONG cambodgiennes de défense des droits de l'homme signent une pétition contre le vote bloqué à main levée.⁸⁹³

621. Maurice GAILLARD précise par ailleurs que cette procédure du « vote bloqué » a permis de mettre fin à presque un an de crise politique, au prix cependant d'un « forçage » du principe de la hiérarchie des normes. Les députés élus lors des élections de juillet 2003 ont pu ainsi prendre effectivement leur fonction, 11 mois et demie après le début

⁸⁸⁸ Un seul vote élira le président de la nouvelle Assemblée nationale et accordera sa confiance au Premier ministre, principe que le prince Ranariddh avait farouchement refusé pourtant au début des négociations.

⁸⁸⁹ Ce protocole assure que le partage des pouvoirs entre le PPC et le FUNCINPEC dans l'exécutif et le législatif est conforme aux décisions des états-majors des deux partis. Sur la base des résultats des élections et des concessions, Le PPC occupe 60% des portefeuilles au sein du gouvernement contre 40% au FUNCINPEC. Des incertitudes demeurent quant à la présence de ministres PSR dans le quota de 40% réservé au FUNCINPEC. Il précise également les accords des deux partis sur les questions des frontières et sur de nombreux sujets qui seront inscrits dans le futur programme politique du Gouvernement– JERNNAR Raoul (2010), *op. cit.*, p. 226

⁸⁹⁰ Le *Kram* n° NS/RKM/0704/001 du 13 juillet 2004

⁸⁹¹ En l'absence du Roi Sihanouk qui était à Pékin pour des examens médicaux de routine et du Chef de l'État par intérim, CHEA Sim, président du Sénat, qui était à Bangkok pour raisons de santé.

⁸⁹² Bulletin EDA n° 403, du 16/09/2004

⁸⁹³ *Ibid.*

de leur mandat.⁸⁹⁴

622. D'après Claude-Gilles GOUR, l'accord politique post-électoral entre le PPC et le FUNCINPEC de juillet 2004 était un partage du pouvoir qui ne souleva pas de difficultés insurmontables pour les chefs de partis, mais c'est son respect dans le cadre des votes parlementaires qui fit problème. Le « vote bloqué »⁸⁹⁵ unique pour la désignation du Président et du Comité permanent de l'Assemblée nationale, du Premier ministre et des membres du Gouvernement, et le suffrage à main levée tendirent alors à le rassurer, après que l'obstacle formel eut été courageusement contourné par l'institution de la procédure de révision de la Constitution.⁸⁹⁶

623. Nous adhérons à l'analyse de Claude-Gilles GOUR selon laquelle, pour l'essentiel, l'instauration d'un vote unique à main levée pour la mise en marche globale de l'appareil étatique découpé entre les leaders de partis alliés, afin d'atteindre la majorité des deux tiers a paru le seul moyen efficace d'assurer la discipline de vote et de faire obstacle à l'infidélité des élus.⁸⁹⁷ Cette procédure⁸⁹⁸ que Maurice GAILLARD qualifie d'« extraordinaire » s'applique au cas où les articles 82⁸⁹⁹ et 119 *nouveau*⁹⁰⁰ de la Constitution ne peuvent être mis en œuvre ou lorsque la première session de l'Assemblée ne peut être réunie (article 82) et lorsque le gouvernement ne peut être formé (article 119) pour des diverses raisons.

624. Dans son article 1, cette loi a « *pour but d'assurer dans toutes les circonstances le bon fonctionnement des institutions nationales en respectant les principes de*

⁸⁹⁴ GAILLARD Maurice (dir), (2005), *op. cit.*, p. 82

⁸⁹⁵ Les articles 4, 5 et 6 de la loi constitutionnelle additive du 13 juillet 2004.

⁸⁹⁶ GOUR Claude-Gilles (2006), *op. cit.*, p.16

⁸⁹⁷ Les dérobades qui se manifestèrent pour la signature du *Kram* de promulgation de la réforme, une compétence liée, ont confirmé le caractère incertain de la fiabilité des hauts politiciens au sein même de leur formation.

⁸⁹⁸ L'article 3 de la loi constitutionnelle additive du 13 juillet 2004.

⁸⁹⁹ La procédure prévue à cet article 82 a bien été suivie au cours des deux premiers mandats parlementaires. Le blocage politique s'est toutefois installé à l'aube de la troisième législature. Après l'élection de juillet 2003, l'Assemblée nationale n'a pu se réunir et le gouvernement n'a pu être formé. Le gouvernement en place continua donc à gouverner presque normalement.

⁹⁰⁰ Article 119 *nouveau* (ancien article 100) prévoit que « Sur proposition du Président de l'Assemblée nationale en accord avec les deux Vice-Présidents, le Roi désigne une haute personnalité parmi les députés du parti vainqueur aux élections pour former le Gouvernement Royal. Cette haute personnalité désignée, accompagnée de ses collaborateurs qui sont des députés ou qui sont des membres des partis représentés à l'Assemblée nationale chargés des fonctions ministérielles au sein du Gouvernement Royal, sollicite la confiance de l'Assemblée nationale. Lorsque l'Assemblée nationale a voté la confiance, le Roi signe le *Kret* de nomination de l'ensemble du Conseil des ministres. Avant son entrée en fonction, le Conseil des ministres doit prêter serment dont le texte est inscrit à l'annexe 6 »

bases de la démocratie libérale pluraliste, selon l'état de nécessité. »⁹⁰¹ L'article 2 de cette loi indique que « à chaque nouvelle législature, l'Assemblée nationale, sous la présidence du doyen d'âge et avant de commencer sa fonction et après avoir décidé sur la validité du mandat de ses membres, pouvait adopter le texte de nature constitutionnelle ou la loi permettant de réaliser l'objectif de respect des principes fondamentaux de la démocratie libérale pluraliste ». Par le biais de ces deux premiers articles, d'après Maurice GAILLARD, la loi constitutionnelle additive justifie a posteriori sa propre existence qui s'explique par le fait que la procédure du vote bloqué s'applique dans le cas où le bon fonctionnement des institutions nationales est menacé. L'imprécision des termes utilisés offre une certaine souplesse qui permet de débloquent n'importe quelle situation de crise ou de tension. Cette souplesse est néanmoins inquiétante dans la mesure où des dispositions constitutionnelles peuvent être mises à l'écart par une loi hiérarchiquement inférieure.⁹⁰² Sur cette inquiétude, Claude-Gilles GOUR apporte une nuance en indiquant que « dans son article 2, la loi constitutionnelle additive érige, pour le futur, la pratique occasionnellement utilisée, en règle permanente autorisant de façon analogue, la révision éventuelle, par loi ou par réforme constitutionnelle selon les cas, des textes concernant les institutions publiques qui pourraient dans certaines situations exceptionnelles, faire obstacle à leur bon fonctionnement. »⁹⁰³

625. Concernant la procédure du « vote bloqué », l'article 4 de la loi constitutionnelle additive prévoit un seul vote pour désigner le président et vice-président de l'Assemblée, les présidents et vice-présidents des commissions, et tous les membres du gouvernement. Les partis politiques doivent se mettre d'accord sur une seule liste des candidats à ces postes et la présenter ensemble. Le Roi doit ensuite désigner, par l'intermédiaire du doyen d'âge, une haute personnalité parmi les députés pour former le gouvernement, sur proposition du parti politique possédant le plus grand nombre des sièges à l'Assemblée. Puis, cette liste globale de tous les candidats doit être soumise par le doyen d'âge au vote de l'Assemblée nationale. Les discussions au cours du vote et même les explications à la fin du vote ne sont pas autorisées (article 5). Le vote se fait à main levée, à la majorité des

⁹⁰¹ L'état de nécessité fut invoqué pour justifier le déclenchement du processus législatif de révision constitutionnelle avant même l'élection du Président de l'Assemblée dont le rôle procédural est pourtant capital en la matière. Il a été remplacé par le doyen d'âge ce qui est une pratique conforme aux règles du droit constitutionnel général. Sur la même lancée, les procédures coutumières non contraignantes, de consultation du Roi et du Conseil constitutionnel ont été négligées. - GOUR Claude-Gilles (2006), *op. cit.*, p.16

⁹⁰² GAILLARD Maurice (dir.), (2005), *op. cit.*, p. 82

⁹⁰³ GOUR Claude-Gilles (2006), *op. cit.*, p.16

deux tiers des membres de l'Assemblée nationale (article 6).⁹⁰⁴

626. Claude-Gilles GOUR souligne cependant que la loi conditionnelle additive ne modifie pas la procédure normale d'élection de la présidence, du Comité permanent de l'Assemblée nationale et d'investiture du Gouvernement. Elle crée seulement, en cas de nécessité, une procédure alternative exceptionnelle. Elle a mis fin à des manœuvres d'obstruction et peut-être à la possibilité de leur répétition et elle n'a porté aucune atteinte à la vision de la démocratie qui a présidé à l'adoption de la Constitution de 1993. Elle n'a pas changé en particulier la perception réaliste du pluralisme démocratique et de ses défauts. Les difficultés nées de l'exigence d'une majorité qualifiée des deux tiers ont été contournées mais l'opportunité ou la légitimité de la règle sont restés hors du champ du débat.⁹⁰⁵

627. La répétition des blocages et des marchandages causés par la disposition constitutionnelle relative à la majorité des deux tiers et aux contraintes de ce décompte a donné lieu aux crises politiques postélectorales de 1998 et 2003. Ce qui a pu être évité lors des élections législatives de 2008 et de 2013. Cela a été rendu possible grâce à une révision constitutionnelle intervenue en mars 2006 qui réduit de façon très précise, l'exigence de la majorité des deux tiers des articles 82, 88, 90, 106 et 114 de la Constitution et l'article 6 de la loi conditionnelle additive du 13 juillet 2004 et lui substitue la majorité absolue des suffrages exprimés. Elle élimine, par ailleurs, dans le même souci de lutte contre l'obstruction, les quorums⁹⁰⁶ requis par les articles 98 et 111. Cette révision ne découlait pas d'une pression urgente née des résultats électoraux comme ce fut le cas en 1998 et 2003. Elle ne répondait pas directement à une crise politique mais elle se voulait préventive, dans la perspective des élections à venir. Elle permet à un parti majoritaire issu des élections d'assurer à compter de son entrée en vigueur, avec efficacité, la plénitude de la fonction gouvernementale et surtout, d'en prendre la responsabilité exclusive, jusque dans le détail de l'exécution.⁹⁰⁷

628. Parallèlement, pour Claude-Gille GOUR, cette révision constitutionnelle de mars 2006 comportait aussi des motivations politiques selon lesquelles elle répondait à une préoccupation politique identique du pouvoir, en particulier celle de l'encadrement utile voire de la récupération de l'électorat royaliste et de la force que l'institution monarchique véhicule

⁹⁰⁴ *Ibid.*

⁹⁰⁵ GOUR Claude-Gilles (2006), *op. cit.*, p.16

⁹⁰⁶ Autre instrument de blocage de l'appareil législatif utilisé à l'occasion par l'opposition.

⁹⁰⁷ GOUR Claude-Gilles (2006), *op. cit.*, p.17

dans les masses.⁹⁰⁸

§ 2. « Les compromis politiques »

629. Les tensions politiques après les élections législatives de juillet 2008 étaient de très faible ampleur. Elles résultent tout d'abord des résultats officiels des élections proclamés le 2 septembre, qui ont donné une large majorité au PPC avec 90 des 123 sièges de l'Assemblée nationale, suivi par le PSR, 26 sièges, le PDH (Parti des droits de l'homme) 3 sièges, le PNR (Parti de Norodom Ranariddh) 2 sièges, et le FUNCINPEC, 2 sièges. En analysant ces résultats, Raoul JENNAR souligne que SAM Rainsy apparaît comme le grand perdant de ces élections. En apportant son appui à la réforme de la Constitution en mars 2006 qu'il a lui-même proposée, en vue de ramener l'exigence de la majorité des deux tiers à la majorité absolue pour qu'un gouvernement obtienne la confiance de l'Assemblée nationale, en misant sur l'efficacité de sa critique systématique du gouvernement et en comptant sur un affaiblissement du FUNCINPEC compromis par sa participation gouvernementale, le leader de l'opposition espérait mettre à sa portée le pouvoir pour son seul parti. Il lui reste une satisfaction : il est le leader incontesté de l'opposition, ses partenaires étant réduits à la portion congrue.⁹⁰⁹

630. D'autre part, les quatre principaux partis de l'opposition (PSR, PDH, FUNCINPEC et PNR) ne parvenaient pas à former une coalition anti-PPC à la future Assemblée⁹¹⁰ malgré une déclaration commune rejetant ces résultats, en dénonçant de très nombreuses irrégularités qui ont entaché le vote et faisaient appel à la communauté internationale⁹¹¹ pour ne pas reconnaître ce verdict des urnes. Deux partis d'opposition, le PSR et le PDH, menacent de boycotter la séance inaugurale du 24 septembre et la cérémonie de prestation de serment afin de bloquer la nouvelle législature.

⁹⁰⁸ GOUR Claude-Gilles (2006), *op. cit.*, p.16

⁹⁰⁹ JENNAR Raoul (2010), *op. cit.*, p. 243

⁹¹⁰ Le FUNCINPEC prend ses distances par rapport à cette coalition et accepte le résultat des urnes, suivi par le PNR qui invite le PPC à former rapidement son gouvernement et annonce qu'il désire rejoindre la coalition gouvernementale (PPC- FUNCINPEC). *Ibid.*

⁹¹¹ SAM Rainsy s'était rendu aux États-Unis et en Europe pour parler des irrégularités des élections. Ce à quoi répond très justement le PPC : « Ce n'est pas la communauté internationale qui décide pour le Cambodge ! Le CNE et le CC sont indépendants. » Le PSR et le PDH écrivent aux 18 pays signataires des Accords de Paris de 1991 pour leur faire part des fraudes « systématiques et massives » des élections, contraires aux dits Accords. Le PPC répond que ces pays seraient « stupides d'écouter les vaincus ». - Supplément Bulletin EDA 5/2008 du 01/11/2008

631. Leur menace n'a pas été mise en exécution. La décision de ces deux partis d'opposition de participer à la session inaugurale de la 4^{ème} législature, présidée par le Roi Sihamoni, le 24 septembre 2008, a été prise précipitamment⁹¹² à la suite d'une négociation de la veille où le chef de l'opposition, SAM Rainsy, a obtenu de HUN Sen un accord sur les trois points qu'ils ont réclamés à savoir l'attribution de la présidence de certaines commissions parlementaires à l'opposition⁹¹³ et la modification du règlement intérieur de l'Assemblée et la reconnaissance de l'opposition au Parlement.

632. En 2013, en plus des contestations du résultat des élections par le parti d'opposition qui dénoncent les irrégularités et fraudes massives et font appel à l'intervention internationale pour ne pas cautionner le verdict du scrutin, et en particulier aux donateurs de suspendre des aides au Cambodge⁹¹⁴ ainsi que les interprétations subjectives de certains articles de la Constitution, pour tenter justifier ses actes de boycott de la première session de la nouvelle Assemblée, les tensions politiques postélectorales proviennent du changement du paysage politique provoqué par les résultats du scrutin. En effet, pour la première fois dans son histoire contemporaine, le Cambodge s'est trouvé avec l'émergence d'un bipartisme. Le PPC a remporté 3 235 969 voix (48,53% des suffrages), soit 68 sièges sur les 123 que compte l'Assemblée nationale, une majorité simple dont il a besoin pour former un gouvernement. Le CNRP issu de la fusion du PSR et du PDH, a obtenu 2 946 176 voix (44,46% des suffrages), soit 55 sièges. Le PPC et le CNRP se partagent désormais les sièges de l'Assemblée nationale. En termes de voix, l'écart est bien faible. Étant donné que le parti de l'opposition a bénéficié d'un soutien populaire, il s'en est servi pour faire pression sur le parti gagnant pour exiger une réelle existence et mieux marchander avec le parti au pouvoir. Le chef du parti d'opposition, SAM Rainsy, a déclaré que *« après près de 20 ans de lutte contre le PPC, il a appris que sans mécanismes en place pour assurer des réformes profondes et un équilibre des pouvoirs, l'opposition parlementaire au PPC et au Premier ministre HUN Sen est inutile. Si nous étions dans un pays avec une démocratie réelle, nous considérerions jouer le rôle de l'opposition. »*

⁹¹² Quelques minutes avant l'arrivée du roi, les 26 députés du PSR se présentent en habit de ville. Ils n'ont pas eu le temps de s'habiller en habits traditionnels. Les trois députés du PDH ne sont pas arrivés à temps, « pris dans des embouteillages ». HUN Sen ironise sur l'union entre le PSR et le PDH qui n'ont pas suivi la même conduite. Cependant, les deux partis réaffirment leur volonté d'union. *Ibid.*

⁹¹³ Ils ont donné comme argument qu'ils représentent plus d'1,7 million d'électeurs, soit le tiers de l'électorat, et que le PPC n'a pas le droit de mépriser.

⁹¹⁴ EAR Sophal, l'auteur de « Aid Dependence in Cambodia : How Foreign Assistance Undermines Democracy » a déclaré qu'après chaque élection depuis 1993, en réponse aux appels de l'opposition, les gouvernements étrangers ont rarement fourni bien au-delà des déclarations de « préoccupation » ou tièdes appels à la réforme. Les commentaires du public ont montré que Washington était peu résolu » d'intervenir directement. Finalement, ils ont accepté les résultats de chaque scrutin depuis 1993. In STRANGIO Sebastian, « Post-poll deadlock tests Cambodian stability », in http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/SEA-04-020813.html consulté le 12 octobre 2013

Mais tout droit, tout pouvoir, tout statut est refusé à l'opposition au Cambodge, de sorte qu'elle est totalement inefficace. Nous avons besoin d'autres formes d'engagement à effectuer des contrôles et l'équilibre avec le parti au pouvoir pour assurer un changement. »⁹¹⁵

633. Ce fut sur ces bases que le parti d'opposition s'est appuyé pour tenter de réaliser son objectif en provoquant des tensions politiques. Comme lors des précédentes élections, le CNRP a eu recours aux rassemblements et manifestations de masse, aux appels à destination des forces de l'ordre, des ouvriers, des fonctionnaires, etc. pour qu'ils soutiennent sa cause. Il a boycotté la séance inaugurale de l'Assemblée nationale présidée par le Roi Sihamoni, le 23 septembre 2013, et remis en cause de façon subjective le caractère pluraliste de la démocratie cambodgienne.

634. Face à ces tensions, le Roi Sihamoni, qui a tenu à ne pas s'éloigner de son rôle défini dans la Constitution est intervenu en multipliant les appels et les messages⁹¹⁶ invitant les deux partis à trouver pacifiquement une solution à ces tensions en respectant la Constitution, en utilisant la voie légale et les institutions étatiques existantes, afin de préserver la paix, l'unité nationale et la dignité de la Nation khmère. Le Roi a convoqué un sommet sous sa présidence au Palais royal, le samedi 14 septembre, auquel participèrent les dirigeants du PPC et du CNRP, afin de proposer à chaque camp une issue honorable en vue de sauver la face. Ce sommet a ouvert la voie à des négociations bilatérales en vue de renforcer la compréhension mutuelle, le renforcement de la confiance et des solutions politiques à ces tensions. Sur les conseils du Roi, les négociations bilatérales ont eu lieu les jours suivants et ont abouti sur trois points. D'une part, le respect de l'appel du Roi au calme et à la non-violence, la création d'autre part, un mécanisme de réforme électorale et enfin la poursuite de négociations bilatérales pour remédier à la situation nationale, ce qui peut être traduit en cambodgien par un « arrangement »⁹¹⁷ et peut impliquer le partage du pouvoir.

635. En parallèle des manifestations, les négociations bilatérales se sont soldé par un échec. La demande du CNRP du contrôle pur et simple de l'Assemblée nationale, en particulier la présidence et la majorité au sein du Comité permanent, pour compenser les irrégularités présumées du scrutin et la validation d'un gouvernement, a été jugée excessive et inacceptable par le PPC. Ce dernier ne voulait pas perdre la main sur l'institution qui permet des réformes. D'autre part, jamais un parti majoritaire au pouvoir ne laisse la présidence et la

⁹¹⁵ MEYN Colin, "Cambodia Returns to a One-Party State", in <http://thediplomat.com/2013/09/cambodia-returns-to-a-one-party-state/>, publié le 30 septembre 2013, consulté le 14 octobre 2013

⁹¹⁶ Messages du Roi Sihamoni, du 30 août, du 16 septembre, et ses discours du 14 et du 23 septembre 2013.

⁹¹⁷ (សម្រុងសម្រួល - samruh samruol)

majorité des membres du Comité permanent de l'Assemblée à l'opposition. Si c'était le cas, le fonctionnement du gouvernement serait soumis à des obstructions, car sans l'approbation de l'opposition, il lui serait impossible de faire adopter le budget, etc. Lorsque la présidence de l'Assemblée nationale a été occupée par le parti minoritaire entre 1993 et 2006, c'était justifié par un accord de coalition majoritaire entre les deux partis, le PPC-FUNCINPEC.

636. Devant ce refus et en écho aux demandes de ses partisans de rester dans une opposition dure, le CNRP réitère sa décision de ne pas siéger à l'Assemblée nationale, prolongeant autant que possible les tensions politiques. Il déclare pourtant que le boycott n'est pas l'abandon des sièges. La campagne prolongée des manifestations de masse du CNRP pour dénoncer la légitimité des institutions publiques, en particulier, de l'Assemblée nationale, du Gouvernement, est orientée progressivement, comme lors des élections de 1998 et 2003, vers une exclusive contre la personne du Premier ministre HUN Sen. Fin 2013, le parti d'opposition a introduit auprès de ses partisans le slogan « *HUN Sen, démission* » qui devient un cri lors de chaque rassemblement.

637. Quant au parti au pouvoir, il rejetait les allégations du CNRP sur l'existence d'une situation de blocage, d'impasse ou de crise politique et indiquait que toutes les institutions publiques fonctionnaient de façon légale et légitime, la décision du Conseil constitutionnel de juillet 2003 et la révision constitutionnelle de mars 2006 ayant supprimé l'exigence de quorum pour la séance inaugurale de l'Assemblée nationale et pour le vote de confiance au Gouvernement. La validation de la légitimité des membres de l'Assemblée nationale était effective après que le Roi eut approuvé la liste soumise par la CNE. Par contre, pour occuper les fonctions de président de commission, il faut avoir prêté serment au Palais royal.

638. Ces divergences de vue et de position entre les deux partis ont bloqué le processus de négociations bilatérales malgré les appels du Roi. Les dirigeants de l'opposition ont multiplié les actions de rue et les rassemblements drainant dans leur sillage un flot grandissant de manifestants exploitant une tolérance inédite de la part des autorités qui toutefois mettaient en garde ces mouvements populaires afin qu'ils respectent les lois en vigueur et qu'aucun acte de violence ne soit commis.

639. En janvier 2014, la situation est devenue volatile, le combat social ayant été incité à rejoindre le terrain de la contestation politique portée par le parti d'opposition. Des affrontements entre ouvriers grévistes et les forces de l'ordre ont eu lieu dans une zone industrielle située en périphérie de la capitale Phnom Penh. Le quartier a pris des airs d'une guerre urbaine qui s'est soldée par quelques morts et des dizaines de blessés et d'arrestations.

Cette intervention musclée des autorités leur a permis de reprendre le contrôle de la situation. Au lendemain de cet événement, les autorités ont pris des mesures strictes pour rétablir l'ordre public dans toute la capitale. Elles ont démantelé le campement que le CNRP avait illégalement établi au Parc de la liberté, une esplanade réservée aux manifestants et interdit tous les rassemblements publics de plus de neuf personnes afin d'en finir avec la contestation. Le PPC a envoyé également le message clair à ses détracteurs pour qu'il ne laisse pas sombrer le Cambodge dans le chaos. Les instigateurs présumés des manifestations ont été envoyés devant le tribunal. Les deux dirigeants de l'opposition, SAM Rainsy et KEM Sokha, ont été également convoqués par la justice pour répondre de leur responsabilité dans le désordre social.⁹¹⁸

640. Les rencontres de haut niveau entre les deux partis se trouvent au point mort, il a fallu attendre le mois de mars 2014 pour que des pourparlers entre les deux partis acheminent à nouveau. En effet, les chefs de l'opposition semblaient avoir épuisé toutes les stratégies et atteindre les limites de leur combat en dehors des institutions. Ils ont échoué à obtenir le soutien de la communauté internationale qu'ils avaient tenté de mobiliser lors de multiples voyages dans les pays occidentaux dont les gouvernements ont fini par avaliser les résultats des élections et le maintien de HUN Sen à la tête du pays. Ainsi, pour les chefs du CNRP, les négociations sont désormais la seule voie « réaliste » à suivre.⁹¹⁹ Le PPC, quant à lui, a sa propre stratégie qui consiste dans un premier temps à ne pas réagir et à affirmer que tout va bien dans le pays⁹²⁰, que toutes les institutions publiques, en particulier toutes les structures relevant du Gouvernement royal fonctionnent normalement. L'Assemblée nationale composée seulement des élus du PPC en raison du boycott des députés du CNRP, vote sans encombre de nouvelles lois. Puis, le PPC conditionne une reprise du dialogue à l'entrée des élus de l'opposition à l'Assemblée nationale. Face à cette condition, les dirigeants de l'opposition ont répondu favorablement si un « accord de principe politique » sur l'épineuse réforme électorale est établi. Préalablement, le PPC n'a pas donné suite à cette réponse n'étant pas prêt à faire de concessions. En effet, la situation du pays l'arrange bien et en même temps,

⁹¹⁸ GEE Stéphanie et GUILLOU Anne Yvonne, « Cambodge, un paysage politique modelé sur fond de mécontentement croissant », in PESSES Abigaël & ROBINNE François (dir.) *L'Asie du Sud-Est 2015, Bilan, enjeux et perspectives*, Les Indes savantes-IRASEC, Paris-Bangkok, 2016, p. 144

⁹¹⁹ GEE Stéphanie et GUILLOU Anne Yvonne, *op. cit.* p. 145

⁹²⁰ Tout fonctionne normalement. Les enseignants font cours normalement, les élèves vont normalement à l'école, les ouvriers travaillent normalement dans les usines, les institutions fonctionnent normalement. Bref, tout est normal. – Discours du Premier ministre HUN Sen du 29 janvier 2014.

il cherchait à faire lanterner l'opposition afin de diviser ses forces.⁹²¹

641. Un événement se produit le 15 juillet 2014 qui pousse cependant les dirigeants du parti d'opposition à reprendre de véritables négociations avec le PPC sans exiger des conditions préalables afin de sortir de l'impasse dans laquelle l'opposition se trouve. En effet, une manifestation de l'opposition, menée par plusieurs de ses députés, dégénère en affrontements violents entre ses militants et des forces publiques de sécurité. Plusieurs agents de sécurité sont violemment frappés, ce qui entraîne l'interpellation de sept députés de l'opposition présents, envoyés immédiatement en détention.

642. Ces négociations entre les dirigeants des deux partis ont abouti, le 22 juillet 2014, à un compromis qui a mis fin aux tensions politiques un an après les élections législatives de juillet 2013.⁹²² L'essentiel de ce compromis porte sur l'acceptation par les 55 élus du CNRP de siéger aux côtés des 68 députés du PPC à l'Assemblée nationale. Les deux partis sont convenus d'une réforme du processus électoral qui entraîne une révision de la Constitution⁹²³ et l'amendement de la loi électorale et d'une réorganisation de la direction de l'Assemblée nationale l'attribution d'une licence pour une chaîne de télévision au parti d'opposition⁹²⁴. Les élus du CNRP en détention sont libérés. Enfin, les deux partis politiques sont d'accord pour fixer à nouveau la date des prochaines élections et pour examiner la réorganisation de la direction du Sénat, ainsi que pour réformer et renforcer les institutions étatiques importantes, en particulier les institutions indépendantes afin qu'elles puissent servir la nation et le peuple conformément aux principes de la démocratie pluraliste et de l'État de droit. Par ce compromis, l'opposition ayant revu à la baisse ses revendications de départ⁹²⁵, a accepté de jouer le rôle d'opposant parlementaire, le regard porté vers l'horizon 2018, année

⁹²¹ Une stratégie qui a par le passé fait ses preuves pour éliminer ses rivaux.

⁹²² Ce compromis politique a été salué par de nombreux pays dont le Japon, l'Union Européenne, la France, qui déclarent qu'il appartient désormais aux acteurs politiques cambodgiens de travailler ensemble de façon constructive à sa mise en œuvre et en faveur du développement démocratique, économique et social du pays ». – Agence Khmère de Presse, <http://www.akp.gov.kh>.

⁹²³ L'inscription d'un nouveau chapitre sur la Commission nationale électorale qui est une institution indépendante. La CNE sera composée de 9 membres (4 sélectionnés par le parti politique au pouvoir, 4 par les partis politiques qui ont des sièges à l'Assemblée nationale, mais qui ne sont pas de la coalition gouvernementale et 1 par un accord entre les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale. Ces membres de la CNE doivent être approuvés par 50%+1.

⁹²⁴ Le Comité permanent de l'Assemblée nationale est désormais de 13 membres (président, vice-présidents et présidents de commissions) au lieu de 12 dans les précédentes législatures avec la création d'une nouvelle commission (10^{ème}) qui sera présidée par un député du CNRP. La formule 7 PPC et 6 CNRP sera appliquée. Le Président de l'Assemblée nationale viendra du PPC, assisté par un premier vice-président du CNRP et un second vice-président du PPC. Le PPC présidera cinq commissions tandis que le CNRP, les cinq autres – Agence Khmère de Presse, du 22 juillet 2014. <http://www.akp.gov.kh/fr/?p=12519> consulté le 25 octobre 2014

⁹²⁵ Ses sympathisants ne cachent pas leur déception.

de la prochaine grande échéance électorale.

643. Ce compromis politique est perçu comme la polarisation de l'espace politique entre le PPC et le CNRP. Mais il a permis d'instaurer un nouveau style de vie politique avec le rejet de la violence et une tentative de travail dans une confiance mutuelle.

644. En application de ce compromis, les 55 députés du CNRP ont prêté serment devant le roi, début août 2014, ce qui marque la fin de plus d'un an de tensions politiques. À la fin de ce même mois, l'Assemblée nationale élit KEM Sokha, vice-Président du CNRP à la vice-présidence de l'Assemblée. Quant aux dix commissions parlementaires : cinq sont accordées au CNRP (éducation, droits de l'homme, plan, affaires publiques, anti-corruption) et cinq au PPC (économie, affaires intérieures, affaires étrangères, justice, travaux publics). Chaque parti nomme cinq membres dans la commission dont il assure la présidence et quatre dans celles qu'il ne contrôle pas. Les présidents des dix commissions, le président de l'Assemblée nationale et ses deux vice-présidents font partie du comité permanent de l'Assemblée, où le PPC détient donc une voix de majorité.

645. Des groupes de travail des deux partis ont été mis sur pieds et sont chargés de rédiger les textes de loi modifiant la CEN, le règlement interne de l'Assemblée et la modification de la Constitution. Une nouvelle culture de travail entre les dirigeants des deux partis a été instituée, s'engageant à se rencontrer afin de régler les points de divergence⁹²⁶ laissés par les groupes de travail. Cette concertation a donné lieu à l'adoption de l'amendement de l'article 76 de la loi constitutionnelle et à l'inscription de deux nouveaux chapitres 15 et 16 de la Constitution sur la CNE par l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre et par le Sénat le 10 octobre et promulguée par le Roi le 23 octobre 2014. Conformément à cette révision constitutionnelle, une loi sur l'organisation et le fonctionnement de la CNE et a été promulguée le 26 mars 2015 au terme de laquelle la CNE est dotée d'un budget propre et d'une garantie d'indépendance. Une nouvelle loi électorale a été promulguée aussi le 26 mars 2015.

646. Cette concertation a conduit le Président du CNRP à demander au parti au pouvoir de reconnaître un « *gouvernement parallèle* » (*shadow government*) créé par le parti d'opposition, comme en Grande Bretagne. Le Premier ministre HUN Sen a refusé cette demande, il a accepté, en contrepartie, de reconnaître le chef de l'opposition, SAM Rainsy,

⁹²⁶ Non seulement des points qui concernent la réforme électorale, mais aussi des questions d'ordre politiques, par exemple, la durée de la campagne électorale, la participation des militaires et policiers à la campagne électorale, la neutralité de la société civile, des ONG nationales et étrangères, le nombre des sièges à l'Assemblée nationale, etc.

comme « *leader de la minorité* ». Cette reconnaissance a été concrétisée par l'adoption d'une loi par l'Assemblée nationale, le 10 décembre 2014, qui reconnaît au chef du parti qui détiendrait 25 % des sièges, le statut de « *chef de la minorité* » avec un rang égal à celui du Premier ministre. Il dispose d'une prérogative de dialoguer directement avec le Premier ministre. Le parti politique qui obtiendrait 5 % des sièges aura le statut de « *groupe* » ; il recevra un budget.⁹²⁷

647. Par la suite, eu égard à cette nouvelle culture politique, le Premier ministre HUN Sen et SAM Rainsy ont initié en août 2014 une « culture de dialogue ». Ils expliquent qu'ils ont avancé en âge et qu'ils sont amenés à réajuster leurs buts dans la vie, notamment ils doivent se préoccuper de ce qu'ils veulent laisser à la génération future. Cette culture de dialogue remplace la culture de confrontation et de violence qui a existé depuis des décennies. En effet, dans le passé, trop souvent, au Cambodge, l'alternance politique a procédé par élimination, voire physique, selon le dicton khmer « *quand l'eau monte, les poissons mangent les fourmis, quand l'eau se retire, les fourmis mangent les poissons* » qui a été d'ailleurs évoqué par le président du parti d'opposition Sam Rainsy, lors de la session extraordinaire de l'Assemblée nationale du 8 août 2014.⁹²⁸ Par cette culture de dialogue, le Premier ministre HUN Sen et SAM Rainsy souhaitent mettre fin au cercle vicieux de la violence et de la vengeance et concentrer leurs efforts, leur énergie et leurs ressources au développement du pays et pour le bien-être de la population cambodgienne. Ils souhaitent également qu'au Cambodge, aucun Cambodgien ne traite plus un autre Cambodgien comme un « ennemi ».⁹²⁹

648. En application de cette culture de dialogue, le Premier ministre HUN Sen et SAM Rainsy ont participé ensemble à l'événement d'Angkor Sangran⁹³⁰ pour célébrer le nouvel an cambodgien et à une rencontre avec la communauté khmère à Kuala Lumpur, en Malaisie en avril 2015.⁹³¹ Ils ont ensuite fait une déclaration conjointe en mai 2015.⁹³² Un

⁹²⁷ Bulletin EDA 02/12/2015

⁹²⁸ Le Premier ministre Hun Sen a répliqué qu'il était content que le chef du parti d'opposition ait soulevé ce sujet étant donné que son Parti du Peuple Cambodgien n'avait jamais adopté cette culture qui s'illustre par le fait que durant les 35 ans au pouvoir, sa formation politique prône la politique de vivre ensemble malgré les divergences de vue et de position. – Agence Khmère de Presse du 9 août 2014. - <http://www.akp.gov.kh/fr/?p=12787>

⁹²⁹ <http://cambodgeinfo.com/?p=13903> consulté le 12 décembre 2015

⁹³⁰ Angkor Sankranta est le plus grand événement culturel annuel au Cambodge. Il se tient à l'occasion du Nouvel An traditionnel khmer vers mi-avril depuis 2014. Il a été initié par la fédération des unions de la jeunesse cambodgienne.

⁹³¹ Le Premier ministre HUN Sen participe au Sommet de l'ASEAN et le chef de l'opposition SAM Sainsy participe à une réunion des partis démocrates d'Asie.

⁹³² Selon la déclaration rendue public le 8 mai, les deux partis politiques s'en tiendront au principe de l'honnêteté en vue d'utiliser la culture de dialogue comme une base de discussion pour trouver une solution pacifique à tous

diner entre les deux hommes et leur famille a eu lieu également en juillet.⁹³³ Ils ont donné à l'extérieur du pays l'image concrète de cette culture de dialogue. « *Nous avons des opinions différentes, mais cela ne signifie pas que nous traitons l'autre d'ennemi et utilisons les armes pour résoudre les conflits* », affirme SAM Rainsy.⁹³⁴

649. Dès la fin du mois de juillet 2015, cette culture de dialogue a progressivement disparu. D'une part, le président du parti d'opposition avait du mal à faire accepter cette culture de dialogue par les sympathisants de son parti. Dans les rangs de l'opposition, la « culture de dialogue » alimente les frustrations.⁹³⁵ D'un autre côté, les deux partis ont repris leur ancienne stratégie et rhétorique qui consistait à tirer profit de toutes les situations afin d'avoir de l'influence et des avantages sur leur adversaire. Ainsi, les attaques mêmes personnelles⁹³⁶, la guerre des mots, les insultes, les provocations nationalistes, xénophobes, etc. par le parti d'opposition ont repris par le biais non seulement des médias, mais aussi par l'organisation de manifestations contre les dirigeants du PPC aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. Ces derniers ont également pris des mesures de rétorsion⁹³⁷. Ce qui a conduit à l'arrestation de militants de l'opposition, à des poursuites judiciaires et à l'éviction par les députés du parti au pouvoir, de KEM Sokha, vice-Président de l'opposition, de son poste de premier vice-président de l'Assemblée nationale, fin octobre 2015. Par la suite, SAM Rainsy fait l'objet d'un mandat d'arrêt pour une affaire de diffamation.⁹³⁸ Il a choisi l'exil

les problèmes nationaux et sociaux lorsque les deux parties ont des points de vue divergents. Les deux parties se sont mis d'accord pour se respecter; pour éviter l'incitation, la coloration et les insultes de l'un contre l'autre; pour éviter la menace et l'intimidation sous toutes les formes; pour éliminer l'état d'esprit de rancune, de vengeance; pour éradiquer la politique de discrimination raciale et d'extrémisme; et pour conseiller en permanence à leurs membres, officiels et partisans à tous les échelons de mettre en œuvre la déclaration d'une manière efficace. Enfin, ils s'engagent à continuer à utiliser le mécanisme démocratique, conformément à leurs rôles et devoirs afin de critiquer avec dignité tous les actes inactifs et négatifs d'une manière constructive et d'être un miroir pour améliorer les institutions étatiques et les politiques du gouvernement royal pour le progrès de pays. – Agence Khmère de Presse du 8 mai 2015. - <http://www.akp.gov.kh/fr/?p=16036> consulté le 12 décembre 2015

⁹³³ Point d'orgue de cette séquence, un « *selfie* » réunissant le chef de l'opposition et le premier ministre qui a été largement diffusé par la presse nationale et internationale.

⁹³⁴ Bulletin EDA du 26 mai 2015

⁹³⁵ « *Les éléments ultranationalistes y voient, peut-être à juste titre, une capitulation devant le Premier ministre*, analyse Sebastian STRANGIO, journaliste australien, auteur de *HUN Sen's Cambodia* (Yale University Press, 2014). - LE GAL Adrien, « Au Cambodge, le Premier ministre repart en guerre contre l'opposition », in LeMonde.fr, du 1^{er} septembre 2015, http://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2015/09/01/au-cambodge-l-impossible-culture-de-dialogue_4742465_3216.html, consulté le 10 septembre 2015

⁹³⁶ VAULERIN Arnaud, « le Pouvoir cambodgien fait tout pour diffuser la peur », in *Libération*, du 23 juillet 2015. Interview de SAM Rainsy, chef de l'opposition cambodgienne.

⁹³⁷ Cf. LE GAL Adrien, *op. cit.*

⁹³⁸ Le 13 novembre, la Cour municipale de Phnom Penh émet un mandat d'arrêt à l'encontre de SAM Rainsy, pour avoir « *diffamé* » HOR Namhong, ministre des affaires étrangères, en 2008, le traitant de « *kapo des Khmers rouges* » lorsqu'il était interné dans le camp de Boeung Trabek. Le 12 mars 2011, Sam Rainsy avait été condamné à deux ans de prison et à une amende de 2 000 dollars. À trois reprises, saisi par M. HOR Namhong

pour ne pas purger ses peines.

650. Une tentative de reprise de cette culture de dialogue par le parti d'opposition s'est soldée par un échec. Le CNRP veut se servir de ce mécanisme pour résoudre des questions judiciaires qui concernent ses dirigeants et militants, alors que le parti au pouvoir tient à préciser que la culture de dialogue est un cadre politique qui ne couvre pas la Constitution, ni les lois ni les mécanismes démocratiques du pays, ni le pouvoir judiciaire.

pour les mêmes propos diffamatoires, un tribunal français avait reconnu la diffamation. Après plus de deux ans d'exil en France afin d'échapper à une autre condamnation pour avoir déplacé des bornes frontières provisoires avec le Viêtnam, SAM Rainsy était retourné au Cambodge avant les élections de 2013. Il avait été gracié par le Roi Sihamoni, à la demande de HUN Sen. Mais cette grâce royale ne concerne pas la condamnation relative au cas de diffamation. – Bulletin EDA du 30/11/2015

Conclusion du troisième chapitre

651. Les solutions aux crises et tensions politiques postélectorales depuis 1993 obtenues par les interventions royales et les accords entre les dirigeants des partis politiques hors présidence du Roi sont des arrangements politiques « à la cambodgienne » : « la direction bicéphale du pays », la création du « bicamérisme », le « vote bloqué » et « les compromis politiques : culture de dialogue ». Ces arrangements qui s'inscrivent dans les éléments culturels profondément enracinés dans la mentalité khmère, qui sont celui de la « face » et de la « famille » débouchent sur le partage du pouvoir au détriment des considérations constitutionnelles, juridiques, démocratiques et économiques du pays. Ces crises politiques postélectorales et leurs solutions ont connu un aboutissement constitutionnel formel.

CONCLUSION DU DEUXIEME TITRE

652. Les crises politiques à l'issue de chaque échéance électorale depuis 1993 mettent en évidence l'inadaptation à la réalité de la situation cambodgienne de la vision des membres occidentaux du Conseil de Sécurité de l'ONU et de l'APRONUC du pluralisme démocratique⁹³⁹ inscrit dans la Constitution de 1993. Elles montrent que le système politique prévu par la Constitution fonctionne au coup par coup. Les gagnants des élections ne remplissent pas les conditions prévues par le texte constitutionnel pour former un gouvernement. Les perdants refusent de reconnaître le verdict des urnes en recourant à tous les moyens disponibles – mouvements populaires, interventions internationales, etc. – pour essayer de faire prévaloir leur action et préserver la « face » et par conséquent, rejettent le cadre politique en place. Ils s'appuient également sur des dispositions constitutionnelles pour provoquer des crises et tensions politiques. Les solutions à ces crises débouchent quasi systématiquement sur des révisions constitutionnelles. Ces révisions illustrent le fait que la Constitution n'est pas stable et que par conséquent, la loi suprême n'est pas dotée d'un cadre rigoureux. Chaque crise et chaque tension politique donne lieu à des solutions qui débouchent sur des accommodements de la Constitution et sur la production du droit (de nouvelles lois ont été adoptées et promulguées). Elle nourrit donc le cadre juridique du droit public cambodgien.

653. Quoiqu'il en soit, la Constitution de 1993 connaît une stabilité par rapport aux précédentes lois suprêmes étant donné que son existence n'a pas été affectée par les crises politiques. Cette stabilité constitutionnelle a permis au Cambodge de connaître une stabilité de son régime politique, de ses institutions et de leur fonctionnement dans l'ensemble, en particulier, du Gouvernement royal. Dans ce cadre, il convient de voir comment le travail gouvernemental constitue, entre autres, un instrument de cette stabilité constitutionnelle et politique.

⁹³⁹ Ce pluralisme démocratique ne repose pas sur une conception de l'opposition de type classique et sur l'affrontement libre de doctrines politiques. Il se focalise sur une simple technique utilitaire, à mi-chemin de la mystification de l'union nationale et commandée par un souci pratique d'efficacité primaire. Il exige l'entente entre les factions et la négociation permanente entre les formations engagées dans l'exercice du pouvoir. Il réduit du même coup les opposants potentiels au rôle de candidats à la substitution dans la collaboration ; il fait de la prétention à constituer une force d'opposition sincère et indépendante, animée par des idées, une illusion. Il n'y a que des questions de personnes. - GOUR Claude-Gilles (2006), *op. cit.*, p.9

DEUXIEME PARTIE

LE TRAVAIL GOUVERNEMENTAL, INSTRUMENT DE LA STABILITE CONSTITUTIONNELLE ET POLITIQUE

654. Tous les États qui se rattachent, sous une forme ou sous une autre, au régime parlementaire disposent d'un Gouvernement chargé de conduire les affaires du pays, composé de plusieurs membres qui occupent chacun un département ministériel ou un domaine particulier. D'où la nécessité de définir la structure de cet ensemble⁹⁴⁰, de le coordonner et de le faire fonctionner. L'organisation du travail gouvernemental varie selon la nature du régime politique et les rapports que le pouvoir exécutif a avec le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. Elle varie également selon les objectifs et les priorités du pays définis par les acteurs politiques qui les mettent en œuvre.

655. La lettre de la Constitution de 1993 n'est pas claire en matière de compétence et de responsabilité du Gouvernement. D'après NORODOM Ranariddh, les controverses ne peuvent trouver leur solution que dans l'adhésion à une logique d'interprétation souple de la Constitution que des textes législatifs postérieurs ont audacieusement confirmée.⁹⁴¹ La Constitution, dans son article 127 *nouveau* (ancien article 108) renvoie à la loi le soin de l'organiser et se borne à fixer quelques règles essentielles. C'est ainsi qu'en application de cet article 127 *nouveau*, la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres a été adoptée et promulguée le 20 juillet 1994⁹⁴². L'article 1 de la loi de juillet 1994 précise que le « Gouvernement royal du Cambodge est l'organe exécutif qui détermine et dirige la politique de l'État, conformément aux principes énoncés dans la Constitution. Le Gouvernement royal veille à l'application de la loi et dirige les affaires générales de l'État, à l'exception de celles qui relèvent de la compétence du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire. Le gouvernement royal est responsable devant l'Assemblée nationale de sa politique générale et de ses activités ».⁹⁴³

⁹⁴⁰ Jacques FOURNIER définit la structure gouvernementale comme « L'ensemble, le système que constituent les membres du gouvernement, envisagé des points de vue de son importance numérique, de la répartition des compétences qui est établie entre ses différents éléments et des relations que la lettre et la pratique de la Constitution établissent entre eux ». - FOURNIER Jacques, *Le travail gouvernemental*, Presse de la Fondation nationale des Sciences politiques et Dalloz, Paris, 1987, page 17

⁹⁴¹ NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n°374, p. 318

⁹⁴² Le *Kram* n° 02 NS/94.

⁹⁴³ Les trois premiers articles de la loi restituent l'indispensable compétence générale du gouvernement en tant qu'organe d'expression du pouvoir exécutif. Ses chapitres II et III recadrent logiquement les pouvoirs respectifs des ministres d'une part, et du Conseil des ministres d'autre part. L'article 1 donne au gouvernement compétence pour conduire la politique nationale en accord avec l'Assemblée, pour assurer l'exécution des lois et la gestion des affaires de l'État. L'article 2 lui attribue les moyens d'action nécessaires en lui conférant autorité sur l'armée, la police et l'administration. Mais il s'agit du gouvernement, ce qui laisse intact le problème de la mission du Premier ministre. Le Premier ministre est confirmé dans ses fonctions à la tête du Conseil des ministres. (art. 8). Mais l'article 9 précise que ce faisant, il dirige et impulse toutes les activités du gouvernement. Le prolongement concret de ces dispositions est précisé par les articles 12 (signature des accords et des contrats), 13 instaurant un

656. Conformément à la Constitution de 1993 et à la loi du 20 juillet 1994, à travers les textes officiels, les programmes et les stratégies politiques, il ressort que le Gouvernement royal s'évertue, entre autres, à la consolidation de la paix, de la stabilité, de l'unité nationale et de la démocratie, de l'État de droit et du développement socio-économique du pays afin de réduire la pauvreté et promouvoir le bien-être de la population. Tous ces facteurs participent du renforcement de la stabilité constitutionnelle et politique. La mise en œuvre du travail gouvernemental constitue par conséquent un instrument de cette stabilité.

657. Dans cette perspective, il nous convient de présenter la manière dont le travail gouvernemental du Cambodge est organisé et dirigé (titre 1) et celle dont il fonctionne à la lumière des principes du contrôle et de l'équilibre des pouvoirs (titre 2).

Journal officiel pour la publication de toutes les mesures de portée générale signées par le Premier ministre ou émanant du gouvernement, 14 et 15 pour les compétences de nomination (précision des dispositions constitutionnelles). La fonction spécifique, politique et administrative, des ministres à titre individuel est clairement décrite par les articles 20 à 23. La loi précise également la place et la fonction des sous-secrétaires d'État. Elle les exclut du Conseil des ministres. Elle réserve enfin au législateur le soin de créer tout nouveau département ministériel (art. 33). NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n° 384, p. 324

TITRE 1. L'EMPRISE DE LA NECESSITE POLITIQUE DANS LE TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

658. L'organisation et le fonctionnement du travail gouvernemental au Cambodge sont aujourd'hui selon des procédures mises en place en 1979 largement transformées et adaptées à la suite de l'intervention de la communauté internationale entre 1991-1993 et modifiées encore au gré des luttes d'influences entre les factions cambodgiennes depuis 1993. Formellement, la réorganisation des institutions politiques et de leur fonctionnement est marquée par la surimposition de deux modèles d'inspiration idéologique opposés qui s'imbriquent donnant seulement l'apparence du passage d'un système à parti unique à un système de pluralisme politique imposé et inscrit dans la Constitution. L'organisation et la pratique institutionnelles issus de la période 1979-1991 demeurent présentes dans un système libéral dont la philosophie est différente.

659. Par ailleurs, en application du pluralisme politique, depuis 1993, les élections générales au suffrage universel direct, source de la légitimité du Gouvernement, ont été suivies par des crises politiques. Ces crises politiques qui ont plus ou moins influencé l'élaboration de la Constitution et qui ont été ensuite des entraves à la mise en place du gouvernement, ont débouché sur des solutions répondant plutôt à des nécessités et priorités politiques des partis politiques majeurs du pays dont l'objectif consistait à dominer la scène politique en vue de renforcer et de consolider leur assises dans la perspective de la paix et de la stabilité politique au détriment de la logique de l'efficacité.

660. L'imbrication de ces deux modes et les solutions politiques ont donné lieu à une organisation gouvernementale *sui generis* suivant l'évolution de l'environnement politique (chapitre 1). La direction du Gouvernement, quant à elle, s'adapte par conséquent à cette organisation avec un pragmatisme dominé par le réalisme de la situation, la pesanteur traditionnelle et le fondement culturel du régime politique qui influence la mentalité et la manière de diriger des leaders politiques. La logique de l'efficacité du travail gouvernemental interviendra quand les priorités politiques auront été réalisées (chapitre 2).

CHAPITRE 1 : UNE ORGANISATION GOUVERNEMENTALE SUI GENERIS

661. L'organisation gouvernementale du Cambodge telle que nous la connaissons en 2015 est une organisation « hybride » résultant de l'imbrication du modèle d'inspiration communiste en place depuis 1979 et du modèle d'influence occidentale introduit par les Accords de Paris et soutenu par les hommes politiques cambodgiens rentrés d'Occident et surtout par des experts étrangers dans le cadre de l'assistance internationale après l'entrée en vigueur de la Constitution de 1993 (Section 1). Elle a connu des changements importants suivant l'évolution de la situation politique du Cambodge, notamment des crises politiques postélectorales et est caractérisée par une pléthore dans la composition gouvernementale (Section 2). Cette composition pléthorique a des impacts sur l'efficacité du travail gouvernemental (Section 3).

Section 1. L'organisation gouvernementale hybride

662. Bien que le pays ait évolué et que le régime politique ait changé après la promulgation d'une Constitution plutôt libérale en septembre 1993, nous relevons que le mode d'organisation et de fonctionnement du gouvernement d'inspiration communiste appliqué entre 1979 et 1993 demeure présent. Ce mode s'est, en effet, profondément enraciné dans les pratiques institutionnelles cambodgiennes quoi qu'il se soit adapté progressivement à l'évolution de la situation politique, socioéconomique et technologique du pays. Cela s'explique, d'une part, par le fait que pendant la période de transition, les Accords de Paris prévoient le maintien des structures existantes. Plus précisément les institutions de l'État du Cambodge continuent de fonctionner jusqu'à ce qu'un nouveau gouvernement soit en place. Toutefois, à la suite d'un accord politique pour sortir de la crise postélectorale de mai 1993, les structures gouvernementales de l'État du Cambodge ont été reconduites dans celles du GNPC⁹⁴⁴, formé en juillet 1993, qui intégrait également des éléments du FUNCINPEC et du PLDB, issus majoritairement de la diaspora cambodgienne qui avait été appelée et encouragée à retourner au pays afin de participer à sa reconstruction. D'autre part, d'importantes

⁹⁴⁴ Ce gouvernement a été créé par le décret du « Chef de l'État » en date du 2 juillet 1993, en attendant l'adoption de la nouvelle Constitution par l'Assemblée constituante issue des élections générales de mai 1993.

tractations avaient lieu entre ces factions qui cherchaient à imposer leur vue dans la future loi suprême. Après l'adoption et la promulgation de la Constitution en septembre 1993, il est apparu qu'en raison de la règle des deux tiers prévue par l'Annexe V des Accords de Paris, le PPC avait réussi à obtenir que des principes généraux qui existaient dans la Constitution de 1981 et de 1989⁹⁴⁵ (la composition du Conseil des ministres avec la présence de plusieurs vice-Premiers ministres⁹⁴⁶ et le renvoi de la détermination de l'organisation et du fonctionnement du Conseil des ministres à la loi⁹⁴⁷, etc.) ont été inscrits dans le texte constitutionnel de 1993. Le PPC a obtenu également que le texte constitutionnel ne remette pas en cause les dispositions juridiques en vigueur depuis 1979, ni les structures existantes (gouvernement et administration) par le biais de l'application de l'article 160 *nouveau* (ancien Article 139)⁹⁴⁸ aux textes en vigueur. Enfin, le PPC et une grande partie de ses dirigeants politiques gèrent le pays et font partie des gouvernements successifs durant ces plus de trois décennies. Il nous semble nécessaire de relever quelques caractéristiques de ce mode d'organisation et de fonctionnement du gouvernement (§.1.) et de démontrer comment les nouvelles caractéristiques prévues par la Constitution de 1993 cohabitent avec celles en place. (§.2.).

§.1. La composition et la structure gouvernementale d'origine (1979-1993)

663. Le mode d'organisation et de fonctionnement du travail gouvernemental tel qu'il était avant le changement intervenu suite à la promulgation de la Constitution de septembre 1993 relève des caractéristiques de la conception communiste du rôle de l'État qui furent édictées par la nécessité de faire face aux problèmes de sécurité. Ces caractéristiques reposent sur la persistance de la conception et de la pratique du centralisme et sur l'absence d'une distinction nette entre la sphère politique et la sphère administrative et entre les organes

⁹⁴⁵ Les deux Constitutions ont consacré, chacune, le chapitre VI au Conseil des ministres qui comprend 7 articles (de l'article 64 au 70). Ces articles sont quasiment identiques. Voir JENNAR Raoul (1994), *op. cit.* p. 83 et p. 98.

⁹⁴⁶ L'article 65 de la Constitution de 1981 et de 1989 et l'article 118 *nouveau* (ancien article 99) de la Constitution de 1993.

⁹⁴⁷ L'article 70 de la Constitution de 1981 et de 1989 et l'article 127 *nouveau* (ancien article 108) de la Constitution de 1993 qui stipule que « L'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres sont stipulés par une loi. »

⁹⁴⁸ Article 160 *nouveau* (ancien Article 139) : « Les lois et les actes normatifs au Cambodge garantissant les biens de l'État, les droits, les libertés et les propriétés légales 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. »

du pouvoir exécutif et les autres institutions de l'État⁹⁴⁹. Ce qui a pour conséquence, du point de vue occidental, une dimension jugée excessive des appareils gouvernementaux et administratifs. Ce qui entraîne des chevauchements d'activités et des conflits de compétence. Il faut y voir la cause première du nombre pléthorique des unités gouvernementales et administratives.⁹⁵⁰ Il va de soi que ces caractéristiques sont différentes de celles d'un gouvernement moderne cherchant à obtenir le maximum de résultats et d'efficacité avec une meilleure utilisation des moyens.⁹⁵¹

664. La persistance du centralisme est perçue tout d'abord dans le rôle et la composition du Conseil des ministres qui est l'organe principal du pouvoir exécutif : « le Conseil des ministres est le gouvernement et est l'organe qui gouverne directement la société et conduit le développement de l'économie nationale ». ⁹⁵² En vertu des Constitutions de 1981 et de 1989, le rôle du Conseil des ministres consiste, d'une part, à préparer et à exécuter les lois, les règlements et les décisions politiques, d'autre part, à superviser les différents ministères et institutions assimilées et, enfin, à trancher en cas de contestation des décisions prises à un niveau inférieur de la hiérarchie administrative. Une liste de fonctions spécifiques est donnée à l'article 66 de la Constitution de 1989, bien que l'article 70 prévoit la prescription de fonctions par la loi. Cela participe aussi du rôle centralisateur assigné à l'État.

665. Conformément à l'article 65⁹⁵³ et en fonction de la compétence et des

⁹⁴⁹ La Constitution de l'État du Cambodge (1989) ne définit pas clairement les attributions respectives du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. En principe, les lois peuvent porter sur tous les domaines entrant dans le champ d'action public, à l'exception de ceux qui relèvent expressément de la compétence du Conseil d'État et du Conseil des ministres. Les membres de l'Assemblée nationale et les membres du Gouvernement n'ont pas seuls l'initiative des lois, d'autres organes de l'État (organes judiciaires, organisations de masse, etc.) peuvent aussi déposer des projets de loi sur le bureau de l'Assemblée. Cette formule présente l'inconvénient de rendre très floue la délimitation des compétences respectives du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. - BANQUE MONDIALE, *Le Cambodge : Programme d'action pour le relèvement et la reconstruction*, Région Asie de l'Est et Pacifique, Département géographique I, Juin 1992, p. 186

⁹⁵⁰ Selon le rapport de la Banque Mondiale sur le Cambodge publié en juin 1992, l'appareil gouvernemental et administratif est hypertrophié : les départements qui relèvent de l'administration centrale sont au nombre de 130 à 150, soit à peu près deux fois plus que dans la plupart des pays qui ont opté pour une économie de marché et un système politique ouvert. Cette prolifération des unités institutionnelles et administratives entraîne des difficultés de deux ordres. D'une part, elle gonfle les besoins en personnel et tend donc à accroître l'effectif des fonctionnaires. Elle rend, d'autre part, la coordination plus difficile, ralentit les décisions et affaiblit l'autorité de l'État qui se trouve constamment confronté à des problèmes d'exécution. Dans ces conditions, il est très difficile voire impossible de s'assurer et de vérifier que l'administration exécute bien la politique officielle, et les contrôles, lorsqu'ils existent, tendent à être procéduriers et de pure forme. En outre, la dispersion des ressources est telle que certains départements clefs ont une dotation en personnel très insuffisante et qu'un certain nombre de fonctionnaires ne disposent pas du minimum de matériel et de fournitures qui leur sont nécessaires pour exercer leurs fonctions. - BANQUE MONDIALE (1992), *op. cit.* pp. 185-186

⁹⁵¹ BANQUE MONDIALE (1992), *op. cit.* p. 185

⁹⁵² L'article 64 alinéa 1^{er} de la Constitution de 1989.

⁹⁵³ L'article 65 précise que « le Conseil des ministres est composé d'un président, de vice-Présidents et de membres. Le nombre des vice-Présidents et des membres est fixé par l'Assemblée nationale ».

attributions définies par la Constitution de 1989, le dernier gouvernement de l'État du Cambodge formé le 6 avril 1992 est composé d'un Président du Conseil en la personne de HUN Sen, de cinq vice-Présidents⁹⁵⁴ et de 16 ministres et de deux à trois vice-ministres⁹⁵⁵. Il comprenait au total 27⁹⁵⁶ entités administratives ayant rang de ministères⁹⁵⁷ et un certain nombre d'autres institutions qui sont assimilées à des ministères. Ce fut le cas du Cabinet du Conseil des ministres, du Cabinet du Conseil d'État et du Cabinet de l'Assemblée nationale, ainsi que de différents organes centraux jouant un rôle politique, économique ou financier important à savoir la Direction générale du tourisme, la Direction générale des plantations d'hévéa, l'Agence de presse SPK⁹⁵⁸ et la Cour suprême. D'après des experts de la Banque Mondiale, cette définition large du ministère présente trois inconvénients majeurs. Tout d'abord, elle entraîne une prolifération des départements subsidiaires, ce qui accroît la taille de l'administration. Elle permet, ensuite, à un certain nombre de services publics d'échapper à l'action de coordination d'ensemble des ministres sectoriels, ce qui complique la mise en œuvre des politiques sectorielles. Elle empêche, enfin, de distinguer nettement entre le mode de gestion des entités à proprement parler administratives et celui des entités paraétatiques, sociales et politiques autonomes.⁹⁵⁹

666. La persistance du centralisme est perçue également dans la structure et le

⁹⁵⁴ Par la voie de décisions, le Président du Conseil définit les attributions, les compétences et les modalités de travail des Vice-Présidents du Conseil et des autorités provinciales. Dans la Constitution de 1989, les autorités provinciales relevaient du Conseil des ministres. Article 66, « Les attributions du Conseil des ministres sont les suivants : le point 4. créer et renforcer les institutions de l'État depuis le niveau central jusqu'à la base, former et administrer les cadres, les travailleurs et les employés du secteur public » et le point 8. « fixer les délimitations des municipalités, des khans, des provinces, des districts et des communes ». Le pays étant encore en guerre, les échelons provinciaux avaient des modalités de travail bien définies et se dotaient d'une forte autonomie de gestion. - Entretien avec CHHEUY Roen du 29 mars 2013. Dans la Constitution de 1993, les autorités provinciales sont placées sous la responsabilité du ministère de l'intérieur.

⁹⁵⁵ C'était des vice-ministres auprès du Cabinet du Conseil des ministres.

⁹⁵⁶ Le dernier Gouvernement de l'État du Cambodge formé le 6 avril 1992 est composé d'un Président du Conseil assisté de cinq vice-Présidents du Conseil à savoir un Vice-Président permanent, et quatre autres avaient également fonctions de ministre de l'intérieur (1), de la défense (2), de ministre chargé du Cabinet du Président du Conseil (3) et de ministre auprès du Président du Conseil (4). Il compte aussi d'autres ministres qui sont : (5) des affaires étrangères, (6) de la culture, (7) de l'information, (8) du plan, (9) du commerce, (10) de l'industrie, (11) des Invalides, de l'Action sociale et du Travail, (12) de la Sécurité nationale, (13) des finances, (14) de la justice, (15) de l'éducation, (16) de la santé, (17) de l'agriculture, (18) des transports, (19) Communications et postes, et également un ministre délégué auprès du Président du Conseil, un ministre chargé de suivre les travaux de communication, deux vice-ministres auprès du Président du Conseil, un vice-ministre de la culture et de l'information et (20) deux Délégués généraux des plantations d'hévéas et (21) du tourisme. - JENNAR Raoul, *Les clés du Cambodge*, p. 175. Dès 1989, l'État du Cambodge a élargi la base des structures gouvernementales en recrutant les membres des autres partis et puis de sa coalition.

⁹⁵⁷ dont trois, créés au début de 1992, (les ministères de l'intérieur, de la Sécurité et des affaires religieuses).

⁹⁵⁸ SPK est une abréviation du mot khmer « SaraPormeankhmer » qui signifie « agence khmère de presse – AKP ». Après 1993, il est devenu « AKP ».

⁹⁵⁹ BANQUE MONDIALE (1992), *op. cit.* p. 187

fonctionnement du Cabinet du Conseil des ministres qui est le pivot crucial de l'activité gouvernementale, autrement dit l'état-major du Conseil des ministres d'après la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres promulguée par le *Kret* n°3 du 10 février 1982 et selon CHHEUY Roeun⁹⁶⁰. Le Cabinet du Conseil des ministres est un organe de mise en œuvre des lois et décrets promulgués par le Conseil d'État. Il a également la responsabilité principale d'avoir des relations de travail avec les ministères concernés et de recevoir des informations de leur part à intervalles réguliers, mensuels, trimestriels et les rapports annuels, et des relations directes avec les administrations provinciales. Il est dirigé par un ministre et assisté de quatre vice-ministres et est organisé en 13 départements sectoriels qui sont le modèle réduit d'un ministère ou d'un groupe de ministères.⁹⁶¹ Ces départements

⁹⁶⁰ CHHEUY Roeun était fonctionnaire puis directeur du Département des affaires générales du Cabinet du Conseil des ministres puis à la Présidence du Conseil des ministres avant de devenir Secrétaire général adjoint du Gouvernement royal du Cambodge.

⁹⁶¹ Les 13 départements et deux bureaux du Cabinet sont énumérés ci-dessous, avec leurs fonctions spécifiques et les ministères avec lesquels ils assurent les relations directes :

1. Le département du commerce, Finance et Banque : les ministères des finances et du commerce, et avec la Banque nationale.
2. Le département des transports et des Télécommunication : le ministère des transports et des télécommunications.
3. Le département de l'industrie et de la construction : le ministère de l'industrie et de la Direction de la construction.
4. Le département de de l'agriculture : le ministère de l'agriculture
5. Le département de la planification et de la coopération économique : le ministère de la planification et ne traite que de la coopération externe.
6. Le département des décorations et Émulation : elle n'a de relation avec aucun ministère.
7. Le département de l'organisation : elle fonctionne comme le service du personnel du Cabinet et n'a de relation directe avec aucun ministère.
8. Le département de l'administration : elle reçoit des rapports de toutes les provinces et est en charge de «toutes sortes de communications»; "registres" décisions prises par le Conseil des ministres et envoi des copies, signées par un vice-ministre, aux ministères concernés; également concernés par les cabinets provinciaux.
9. Le département de la logistique (Intendance) : elle comprend les travailleurs hôteliers, chauffeurs, etc. ; elle n'a de relation avec aucun ministère.
10. Le département des affaires générales : elle prépare l'ordre du jour des réunions, des programmes, des discours d'ordre général, et agit en tant que secrétariat général du Conseil des ministres ; responsable de la préparation d'un communiqué final à adopter à chaque réunion du conseil des ministres ; en relation directe avec tous les ministères et les provinces
11. Le département des Archives nationales : elle n'a de relation avec aucun ministère.
12. Le département de l'éducation, de la culture et des affaires sociales : les ministères de l'éducation, la santé, l'action sociale, et de l'information et de la culture.
13. Le département de l'intérieur : elle a des fonctions similaires à celle d'un département des affaires politiques; concernés par les ministères « sensibles » (y compris l'intérieur, affaires étrangères, justice, Contrôle, défense) et le Front et les organisations de masse, pour les activités au-delà de leurs mandats

sectoriels qui relèvent des compétences des vice-Présidents du Conseil ont des fonctions importantes.⁹⁶² Les départements du Cabinet du Conseil des ministres sont considérés comme un « mécanisme interne » pour l'examen des propositions reçues des ministères à la lumière de certaines considérations limitées de type politique. Ils ne sont pas considérés comme donnant des instructions directes à ce dernier. En plus de ces départements sectoriels, il y a des départements des affaires générales, d'études et de recherche en politique publique et d'autres départements créés à la discrétion du Président du Conseil en fonction des besoins, comme le département des experts étrangers⁹⁶³, etc.

667. Le Conseil des ministres tient des réunions plénières une fois par mois pour examiner les grandes questions, telles que la planification, le budget. Bien qu'en principe, tous les ministres doivent assister à ces réunions, un ministre peut être dispensé de présence en obtenant la permission par écrit. Les représentants des organisations de masse peuvent assister aux réunions du Conseil des ministres et peuvent être autorisés à parler, mais ne sont pas autorisés à voter. Toutes les décisions du Conseil des ministres à la majorité simple et sont prises par un vote à main levée. Il n'y a pas de règles formelles de procédure.

668. Le Conseil des ministres a un comité permanent composé du président du Conseil et des vice-présidents. Ce Comité permanent tient des réunions hebdomadaires régulières pour examiner les questions de routine, où les ministres intéressés peuvent participer. Un projet de communiqué de chaque réunion a été préparé par des secrétaires de la réunion qui sera publié à l'issue de la réunion après la rectification suivant les décisions prises. En plus du Cabinet du Conseil des ministres, le Président du Conseil disposait d'une

ordinaires (7, dont un ministère de membre du personnel de la défense et d'un ministère de l'employé de l'intérieur attachés au Premier ministre).

14. Le Bureau de la cartographie a des fonctions en relation avec la cartographie.

15. Le Bureau des affaires humanitaires a des fonctions en relation avec la réception de l'aide humanitaire étrangère, et il assure les relations avec les organisations non gouvernementales.

– ANNABI Hedi, *Report of the United Nations Fact-Finding Mission on Present Structures and Practices of Administration in Cambodia*, United Nations, New York, June 1990, pp. 21-22

⁹⁶² Examen des propositions dans leurs domaines respectifs qui sont reçus des ministères. Leur examen est axé sur si la proposition est appropriée pour des raisons politiques, conformément à la planification de l'État, et non en contradiction avec les décrets d'État antérieures. La proposition finale mis en place avant que le Conseil des ministres comprend le point de vue des ministères concernés sur la proposition initiale reçue d'un ministère; Suivi de la mise en œuvre par les ministères des décisions prises en Conseil des ministres; Exécution des plafonds du personnel (décrit comme « limitation du personnel ») qui ont été fixés pour tous les ministères selon le plan annuel (dans le cadre du plan quinquennal). - ANNABI Hedi, (1990), *op. cit.* p. 19

⁹⁶³ Entre 1979 et 1989, des experts étrangers, notamment du Viêtnam et des pays du bloc socialiste en particulier des pays de l'Est, furent mis à disposition par leur gouvernement respectif pour assister le Gouvernement cambodgien. Ce département a été créé par l'*Anukret* n° 10 ANK du 4 juillet 1984 et a été supprimé du Cabinet du Conseil des ministres par l'*Anukret* n° 06 ANK du 13 mai 1991. – The Compendium of Cambodian Laws, Council for the Development of Cambodia, UNDP Project CMB96-005, septembre 1998.

équipe de travail composé d'un certain nombre de conseillers et d'un bureau de direction (secrétariat particulier) de cinq personnes.

669. D'après CHHEUY Roeun, dans le cadre du Gouvernement d'un seul parti de l'époque, ce mode d'organisation et des modalités du travail du Conseil des ministres et du Cabinet du Conseil des ministres fonctionnaient bien étant donné que le Gouvernement était capable de gérer le pays sur tous les plans, sécurité, développement malgré les pénuries de ressources, l'état d'isolement du pays, etc. et en adaptation constante, entre 1985 et 1992, par le Président du Conseil, HUN Sen, à l'évolution et à la réalité du pays, notamment les étapes de négociations de paix et le passage de la République populaire du Kampuchéa à l'État du Cambodge en 1989⁹⁶⁴, par le biais d'une série de décisions et des arrêtés.⁹⁶⁵

670. Toutefois dans les structures gouvernementales de l'État du Cambodge, il s'est révélé que les compétences respectives des institutions de l'État ont été définies d'une manière imprécise. Les institutions chargées de la préparation technique et de l'exécution de la politique définie par l'exécutif font partie des éléments d'une organisation plus vaste qui comprend d'autres institutions étatiques (armée, police, appareil judiciaire) ainsi que des entités de nature différente (organisations de masse, Parti). Tous les éléments qu'englobe cette organisation relèvent de la même autorité et du même système de gestion. À cet égard, les conflits de compétence entre l'administration et les autres organes de l'État sont inévitables, leur importance est marginalisée en particulier dans les domaines de l'action sociale, de la culture et des services sociaux.⁹⁶⁶

671. En matière d'organisation, il s'est révélé également qu'il n'existait pas de critères, de normes ou de directives régissant la création de ministères ou définissant la dotation en effectifs et la structure des unités administratives relevant des différents ministères. À cette carence s'ajoute le fait qu'un ministre a toute liberté pour créer des unités administratives à l'intérieur de chaque département. Or, dans la fonction publique, la promotion est le principal moyen d'obtenir une augmentation de traitement, ce qui favorise la prolifération des unités administratives, donc de postes de cadres.⁹⁶⁷ De plus, dans l'administration de l'État du Cambodge, certaines structures gouvernementales paraissent ne pas tenir compte des principes qui président normalement à la création et à la gestion d'une

⁹⁶⁴ Entretien avec CHHEUY Roeun du 29 mars 2013.

⁹⁶⁵ La déclaration n° 1 du 16 février 1987, n° 1 du 19 novembre 1987, n° 1 du 23 août 1988 et la décision n° 7 du 4 février 1992 du Conseil des ministres sur les modalités de travail du Conseil des ministres.

⁹⁶⁶ BANQUE MONDIALE (1992), *op. cit.* p. 190

⁹⁶⁷ BANQUE MONDIALE (1992), *op. cit.* p. 189

organisation. Il s'agit d'une part de la nécessité de définir les fonctions principales et subsidiaires de l'organisation et la manière dont ces fonctions s'articulent verticalement (santé, éducation, etc.). D'autre part, c'est la nécessité de grouper ces fonctions horizontalement en des départements, ce qui permet l'unité d'action et la coordination des attributions. Il est enfin question de la nécessité d'établir une hiérarchie des responsabilités tenant compte d'une définition réaliste du « champ de contrôle ».⁹⁶⁸

672. En ce qui concerne le fonctionnement de l'administration à l'époque, les fonctions exercées en ligne hiérarchique ne sont pas convenablement distinctes des fonctions d'état-major ou de support. Par conséquent, les chevauchements et doubles emplois sont récurrents. En outre, plusieurs activités productives sont organisées à l'image de services publics classiques. La répartition des fonctions entre les unités administratives n'obéit pas à des règles cohérentes. En effet, certains départements exercent des fonctions qui empiètent sur le domaine de compétence d'autres départements, et d'autres se voient confier des fonctions dont certaines concernent le fonctionnement interne de l'administration, et d'autres portent sur des domaines extérieurs. C'est le cas, par exemple, du Département de la main-d'œuvre et des salaires du ministère de la planification, qui s'occupe à la fois des problèmes de main-d'œuvre qui se posent dans le secteur privé et des questions touchant la rémunération et l'effectif du personnel du secteur public. Les unités subsidiaires sont souvent si nombreuses qu'elles débordent le champ de contrôle de l'unité principale dont elles relèvent.⁹⁶⁹

673. Pendant la période de transition du GNPC entre les élections et l'adoption de la Constitution, ce mode d'organisation et de fonctionnement du gouvernement de l'État du Cambodge s'adaptait à la nouvelle situation. En effet, les structures du GNPC comprenaient donc celles de l'État du Cambodge auxquelles s'ajoutent des ministères⁹⁷⁰ dont certains ont été soit nouvellement créés, soit des divisions d'anciens ministères et soit élevés au rang de directions générales. Le GNPC comprenait vingt-sept ministères⁹⁷¹, plus une entité centrale du

⁹⁶⁸ *Ibid.*

⁹⁶⁹ BANQUE MONDIALE (1992), *op. cit.* p. 188

⁹⁷⁰ Les ministères de l'énergie et des mines, des relations avec le Parlement, des cultes et des affaires religieuses, de l'environnement, de la fonction publique, du développement rural, des affaires féminines, du tourisme, de l'Enseignement supérieur et technique.

⁹⁷¹ Les 27 ministères sont (1) de la défense nationale; (2) de l'intérieur et de la Sécurité nationale ; (3) des finances ; (4) des affaires étrangères et de la coopération internationale ; (5) de l'industrie (6) des postes et des télécommunications ; (7) de l'Enseignement supérieur et de la technique ; (8) de l'agriculture, de la forêt et de la pêche ; (9) des affaires féminines, de la jeunesse et des sports ; (10) de l'information ; (11) des transports ; (12) de l'énergie et des mines ; (13) du tourisme ; (14) des relations avec le Parlement ; (15) du culte et des affaires religieuses ; (16) de l'environnement ; (17) du plan ; (18) du commerce ; (19) de la fonction publique ; (20) de la justice ; (21) de la culture et des beaux-arts ; (22) du Travail et de l'Action sociale ; (23) des travaux publics ; (24) de la santé ; (25) des Anciens combattants ; (26) de l'éducation ; (27) du développement rural.

gouvernement dénommée « Cabinet du Conseil des ministres »⁹⁷². Cette composition intervient dans un contexte bien particulier de réconciliation nationale selon laquelle tout le monde devait trouver son compte. Elle est influencée par le dosage politique auquel doit obéir la constitution d'un gouvernement de coalition issu des arrangements politiques répondant à une structure dyarchique. Dans le même temps, il s'agit également d'un test permettant de discerner quels sont les éléments du mode d'organisation et de fonctionnement des institutions en place qui perdureront après l'adoption de la Constitution et la formation du premier gouvernement selon la nouvelle règle constitutionnelle.

674. Une fois mis en place, le GNPC a tenté de mettre en route une nouvelle machine gouvernementale et administrative qui implique une réforme des structures existantes, mais en vain. D'une part, compte tenu du contexte particulier de la situation politique du pays marqué par la nécessité pressante de la réhabilitation et du développement du pays dans tous les domaines, il a été primordial de définir le cadre prioritaire des actions gouvernementales. Or, il n'en existait pas. D'autre part, durant ses trois mois d'existence, de juillet à septembre 1993, le GNPC n'a pas traduit son programme politique en stratégie et actions concrètes et cohérentes. Il n'a pas défini des « mécanismes centraux de gouvernement » permettant un fonctionnement destiné à renforcer la coordination, la cohérence de l'Exécutif. Le GNPC ne s'est pas réuni une seule fois en Conseil des ministres. Le GNPC ne fonctionnait pas comme il se devait. Cela résulte de l'incertitude politique, de l'installation impromptue d'un gouvernement de coalition, de la lutte d'influences politiques et de la confrontation de conceptions politiques différentes.

675. D'autre part, comme ce fut la période marquant le début de l'ouverture du pays avec l'arrivée de l'aide internationale en vue de réorganiser et réhabiliter le pays, de nombreuses conférences et réunions sur le Cambodge ont été organisées à l'étranger par la communauté internationale. Les ministres du GNPC voyageaient très fréquemment à l'étranger afin de participer à ces manifestations. Leur absence (et celle de membres de délégations toujours très nombreuses) ont provoqué chaque fois l'arrêt total d'un appareil administratif en pleine recomposition. Cela n'a pas contribué au renforcement de l'unité d'une équipe, de faire respecter l'indispensable solidarité gouvernementale, de parler d'une seule voix au pays et de faire passer le message qui sous-tend l'action gouvernementale. Et ce, à

⁹⁷² Il est devenu Présidence du Conseil des ministres (PCM) en 1996. La PCM constitue sans doute une des particularités de l'administration cambodgienne. En l'absence de textes législatifs et réglementaires clairs, elle est de fait la plus haute autorité administrative qui guide et contrôle l'agenda du Gouvernement. Elle veille à la coordination politique entre les différents ministères et assure le contrôle administratif sur les actions ministérielles dans la mise en œuvre de la politique gouvernementale.

l'encontre du principe de « gouverner », qui consiste à mettre solidairement en œuvre une action.⁹⁷³

676. Par ailleurs, depuis toujours, les conditions matérielles des membres du gouvernement, afin qu'ils puissent exercer leur fonction qui participent de la dignité liée au respect de l'État, n'ont pas été fournies d'une façon appropriée. Il s'agissait des conditions de logement et de travail dans lesquelles sont laissés certains membres du gouvernement, qui sont parmi les plus honnêtes et les plus actifs.⁹⁷⁴

677. Enfin, ce dysfonctionnement était du également à la disparité entre les membres du gouvernement sur le plan de l'honnêteté, de la qualification et de la motivation. Mais il restait beaucoup à faire à l'époque pour pouvoir affirmer que les ministres ne se contentent pas d'occuper le pouvoir, mais aussi qu'ils l'exercent. Pour un ministre exceptionnel, pour quelques ministres et vice-ministres honnêtes, travailleurs et discrets, combien d'autres qui se contentent de paraître et, au passage, de profiter et de savourer les délices du pouvoir⁹⁷⁵.

678. Concrètement, ce que le GNPC a pu mettre en œuvre, c'était la réorganisation des structures liées à l'armée et à la sécurité et le placement de quelques structures sous l'autorité directe du Conseil des ministres. Il s'agissait de l'intégration dans les Forces armées royales du Cambodge (FARC) des trois armées qui se combattaient encore deux ans plus tôt et qui sont restées quasiment sur le pied de guerre, en raison de l'échec de l'APRONUC. Le GNPC s'efforçait et s'accordait sur une solution au problème des Khmers Rouges et participait à la rédaction de la nouvelle Constitution et aux débats sur les choix qu'implique un tel exercice.⁹⁷⁶ C'est ainsi qu'il a adopté au total neuf *Anukret* concernant la réorganisation de l'armée nationale⁹⁷⁷, le transfert de quelques institutions sous l'autorité directe du Conseil des ministres⁹⁷⁸, la réorganisation des ministères de l'Intérieur et de de la sécurité nationale⁹⁷⁹,

⁹⁷³ JENNAR Raoul (1995), *op. cit.* p. 488

⁹⁷⁴ JENNAR Raoul (1995), *op. cit.* p. 489

⁹⁷⁵ JENNAR Raoul (1995), *op. cit.* p. 487

⁹⁷⁶ JENNAR Raoul (2010), *op. cit.* p. 123

⁹⁷⁷ *Anukret* n° 01 ANK du 5 juillet 1993 sur le nom de l'Armée nationale du Cambodge et *Anukret* n° 04 ANK du 28 juillet 1993 sur les uniformes et armoiries des Forces Armées nationales du Cambodge.

⁹⁷⁸ *Anukret* n° 02 ANK du 15 juillet 1993 sur le placement de la Direction de l'aviation civile et la compagnie de l'aviation du Cambodge sous l'autorité directe du Conseil des ministres et *Anukret* n° 04 ANK du 10 août 1993 sur le placement de l'École nationale d'Administration sous l'autorité directe du Conseil des ministres.

⁹⁷⁹ *Anukret* n° 07 ANK du 18 septembre 1993 sur l'organisation et le fonctionnement du ministère de l'intérieur et de la Sécurité nationale, *Anukret* n° 06 ANK du 19 août 1993 sur le transfert de compétences de délivrance des

de l'Agriculture, de la Chasse et de la Pêche⁹⁸⁰ et le jour des congés des fonctionnaires, employés et ouvriers le samedi après-midi⁹⁸¹.

§.2. La composition et la structure gouvernementale après la Constitution de 1993

679. Après la promulgation de la Constitution en septembre 1993, le Cambodge est passé d'un régime d'influence communiste à parti unique à un régime de démocratie libérale pluraliste et à l'économie de marché. Le mode d'organisation et du fonctionnement du gouvernement d'inspiration communiste et répondant à la nécessité de sécurité s'est adapté progressivement à la nécessité pressante de la réhabilitation et du développement du pays et à la nécessité politique toujours dans le contexte de la menace sécuritaire des Khmers Rouges.

680. Plusieurs remarques s'imposent en ce qui concerne le chapitre X de la Constitution de 1993 consacré au « Gouvernement ». Nous partageons les analyses de Maurice GAILLARD selon lesquelles *« le chapitre X ne lui confère strictement peu de compétences. Cette situation est jugée extraordinaire dans la mesure où un organe exécutif dont la mise en place, la composition, le fonctionnement, la sortie de charge sont régis avec soin et qui semble destiné à « tourner à vide ». Rien dans le titre qui ne lui est consacré et qui lui permette d'exercer une quelconque compétence : l'absence totale d'évocation d'une participation à tel domaine exécutif, de mention de pouvoir réglementaire, de pouvoir de nomination, ni aucun rappel des attributions traditionnelles d'un ministre dans la gestion de son département »*.⁹⁸² Néanmoins, l'unique membre du gouvernement doté de quelques pouvoirs est le Premier ministre dont les prérogatives ont été identifiées à travers tout le reste d'un texte constitutionnel. Le peu de compétences partagées qui lui sont attribuées par le texte sont l'initiative de la loi, le moyen, pour le Premier ministre de remplir sa mission. Maurice GAILLARD conclut : *« Il n'en reste pas moins étonnant que le gouvernement ne se voit attribuer aucune compétence d'ordre général dans la conduite des affaires publiques. Il y a là*

passports du peuple au ministère de l'intérieur et de la Sécurité nationale et *Anukret* n° 08 ANK du 21 septembre 1993 sur l'uniforme et les insignes de la police nationale

⁹⁸⁰ *Anukret* n° 05 ANK du 19 août 1993 sur le placement de la Direction générale de la plantation d'hévéas sous l'autorité directe du ministère de l'agriculture, de la Chasse et de la pêche

⁹⁸¹ *Anukret* n° 03 ANK du 21 juillet 1993 sur le jour de congé des fonctionnaires, employés et ouvriers le samedi après-midi. - Cf. The Compendium of Cambodian Laws, Council for the Development of Cambodia, UNDP Project CMB96-005.

⁹⁸² GAILLARD Maurice (dir.) (1995), *op. cit.* p. 122

une lacune importante qui reflète la volonté du constituant de maintenir les ministres dans un rôle de stricte exécution de la volonté parlementaire ». ⁹⁸³ La Constitution dans son article 127 *nouveau* confie à la loi le soin de l'organiser et se borne à fixer quelques règles essentielles. Sur ce point, NORODOM Ranariddh tient à souligner l'audace dont a fait preuve le législateur en réalisant, sous le couvert de l'organisation du travail gouvernemental, une répartition des compétences exécutives. ⁹⁸⁴

681. Dans le programme politique présenté par les deux Premiers ministres et approuvé par l'Assemblée nationale le 29 octobre 1993, les objectifs prioritaires du 1^{er} Gouvernement royal du Cambodge consistaient à créer une société où règnent l'égalité, la justice et la paix et d'élever le niveau de vie des Cambodgiens en accélérant le rythme de la croissance économique. Ils s'inscrivaient dans les objectifs ultimes qui étaient la réconciliation nationale, la justice sociale et la croissance économique. Afin d'atteindre ces objectifs, le GRC a défini une vision qui se traduisait par un engagement en plusieurs points dont le premier portait sur « la réforme de l'État, de ses institutions et de la Fonction publique afin de satisfaire les priorités politiques et socio-économiques ». ⁹⁸⁵

682. Le premier Gouvernement royal du Cambodge (GRC) mis en place en novembre 1993 ⁹⁸⁶ a vu le nombre des ministères un peu diminuer par rapport au GNPC. Seuls le Cabinet du Conseil des ministres, vingt ministères ⁹⁸⁷ et deux secrétariats d'État ⁹⁸⁸ étaient retenus. Cette composition était destinée à répondre à la nécessité de disposer d'une structure de l'État capable de prendre en charge les projets de réhabilitation et du développement du

⁹⁸³ *Ibid.*

⁹⁸⁴ NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n° 374, p. 383.

⁹⁸⁵ Les autres points sont « compter sur l'entreprise privée et le marché en tant que moteurs de la croissance ; étendre les services sociaux, de la santé, de l'éducation à toutes les couches de la population afin de leur assurer dans les dix ans à venir une amélioration substantielle de la qualité de vie, veiller à ce que le développement soit durable tant sur le plan social, politique et fiscal que de l'environnement, améliorer la vie dans les campagnes en plaçant le développement rural au centre de la stratégie de développement du Gouvernement, renforcer l'autosuffisance nationale et, ainsi, réduire la dépendance vis-à-vis de l'assistance financière et technique extérieure, etc. ». - GOUVERNEMENT ROYAL DU CAMBODGE, *Le programme national pour réhabiliter et développer le Cambodge*, Phnom Penh, Février 1994, p. i.

⁹⁸⁶ *Kret* non numéroté en date du 1er septembre 1993, modifié par le *Kret* n° 1094/83 du 24 octobre 1994 et le *Kret* n° 1094/90 du 31 octobre 1994.

⁹⁸⁷ Ces vingt ministères sont (1) des affaires étrangères et de la coopération internationale ; (2) de la défense nationale ; (3) de l'intérieur ; (4) de l'économie et des finances ; (5) de l'information ; (6) des travaux publics et des transports ; (7) de l'agriculture, de la forêt et de la pêche ; (8) de la justice ; (9) de l'éducation, de la jeunesse et des sports ; (10) du commerce ; (11) de l'industrie, des mines et de l'énergie ; (12) du plan ; (13) de la santé ; (14) du tourisme ; (15) du culte et des affaires religieuses ; (16) des postes et des télécommunications ; (17) de la culture et des beaux-arts ; (18) des affaires sociales, du Travail et des Anciens combattants, (19) l'environnement et (20) développement rural.

⁹⁸⁸ Ils sont (1) aux relations avec l'assemblée nationale et (2) aux affaires féminines.

pays.

683. Sur le plan juridique, une série de textes ont été adoptés par le nouveau Gouvernement afin d'adapter progressivement le mode de fonctionnement du travail gouvernemental au texte constitutionnel et pour répondre aux besoins pressants de la situation du pays. C'est ainsi que la compétence de la gestion des provinces qui appartenait au Conseil des ministres a été dévolue au ministère de l'Intérieur. L'*Anukret* n°16 sur l'organisation et le fonctionnement du ministère de l'Intérieur a été adopté le 20 décembre 1993.

684. Dès décembre 1993, un ministre d'État chargé de la réhabilitation et du développement⁹⁸⁹ a été mandaté pour les deux Premiers ministres pour coordonner la préparation d'un programme national pour réhabiliter et développer (PNRD) le Cambodge qui a été présenté à la réunion ministérielle du Comité international pour la Reconstruction du Cambodge (CIRC) à Tokyo début 1994⁹⁹⁰. À travers ce PNRD, le GRC avait la détermination de conduire le pays vers l'État de droit et mener le développement du pays selon les concepts de l'économie de marché et la réconciliation nationale. Il a défini cinq grandes stratégies à savoir « réformer les institutions administratives et judiciaires de l'État ; promouvoir la stabilité économique et la croissance ; assurer l'ajustement structurel et la réforme sectorielle ; fournir un appui direct à un développement durable et optimiser l'utilisation à long terme des ressources naturelles ». ⁹⁹¹ La première stratégie se traduirait entre autres⁹⁹² par renforcer les institutions de l'État en clarifiant rôles et responsabilités, réformant les structures de fonctionnement des ministères et en assurant une coordination plus efficace entre l'administration centrale et les administrations provinciales. L'objectif est d'améliorer les prestations de service et la réalisation de projets à travers le pays. À cette fin, il était primordial d'élaborer de nouveaux cadres juridiques clairs et une définition précise de l'organisation et du fonctionnement du Gouvernement, de la compétence, de la responsabilité et du fonctionnement de chaque ministère et secrétariat d'État, qui constitue le fondement de la politique de réforme de l'administration publique.

685. À l'issue d'une réunion interministérielle sur l'élaboration d'un plan d'actions

⁹⁸⁹ L'*Anukret* n° 4 ANK du 27 janvier 1994 portant sur le rôle et les attributions du ministre d'État chargé de la réhabilitation et le développement.

⁹⁹⁰ Ce PNRD répond, en effet, aux conditions de l'aide internationale posées par les Accords de Paris.

⁹⁹¹ GOUVERNEMENT ROYAL DU CAMBODGE (1994), *op. cit.* p. ii.

⁹⁹² Les deux autres points portent, d'une part, sur « la restructuration de la fonction publique et améliorer l'efficacité dans le respect des droits de l'Homme, de l'égalité et du mérite. L'objectif est l'adéquation de la fonction publique avec les besoins d'une économie de marché et d'une société libérale et démocratique et d'autre part, « la création des institutions judiciaires efficaces et justes : lois, personnel, équipements, une infrastructure et la volonté d'agir. Le but est de faire du Royaume un État de droit. » - *Ibid.*

du travail gouvernemental le 5 mai 1994, un Comité interministériel technique pour la réforme administrative (CITRA) a été créé par le GRC⁹⁹³. Ce CITRA avait pour tâche d'assurer les relations entre le GRC et les bailleurs de fonds et des organisations internationales et les consultations et les coordinations techniques sur la réforme administrative. Il était également chargé d'assister le GRC dans l'étude, la recherche et le choix des réformes institutionnelles et administratives prioritaires, d'assurer la conception et le suivi de la mise en œuvre des programmes de réforme, la sensibilisation à ces réformes et la dissémination des informations entre les ministères et les autres institutions publiques.⁹⁹⁴ À travers ces compétences, un projet de la réforme administrative a été lancé qui est devenu le Programme national pour la réforme administrative (PNRA) qui s'inscrivait dans le sous-programme intitulé « La restructuration des Institutions de l'État » du PNRD.

686. Le PNRA et le calendrier de sa mise en œuvre ont été officiellement disséminés par le GRC au début de l'année 1995 pour une durée de 18 mois. Les approches, les objectifs du PNRD⁹⁹⁵ et du PNRA correspondaient parfaitement à la conception moderne du travail gouvernemental et de l'administration publique. À titre d'illustration, dans le cadre de la restructuration de l'État, la restructuration de l'appareil gouvernemental qui concerne l'exercice et le fonctionnement du pouvoir exécutif vise trois objectifs principaux. Il s'agit, premièrement, de rationaliser l'organisation du travail gouvernemental permettant une structuration optimale des services centraux de la Primature, une meilleure coordination interministérielle et une amélioration de l'efficacité des cabinets ministériels. Il est question, deuxièmement, de renforcer l'organisation ministérielle définissant la normalisation des structures ministérielles et la séparation entre le pouvoir politique et les responsabilités administratives des ministres et de leurs cabinets. Et troisièmement, il s'agit d'améliorer les procédures et les normes juridiques et légales garantissant un développement durable et un accroissement de la capacité d'absorption de l'État.⁹⁹⁶

687. Ces réformes ont été jugées très ambitieuses et difficilement réalisables étant

⁹⁹³ *Anukret* n° 23 ANK du 9 mai 1994 portant sur création du Comité interministériel technique pour la réforme administrative.

⁹⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁹⁵ Les objectifs de ce PNRA consistaient à doter le Cambodge d'un service public unifié, neutre, transparent et compétent, condition indispensable pour le développement durable du pays. Il concernait aussi les réformes du système judiciaire et des forces de sécurité du pays, deux des dispositifs stratégiques de la politique réformatrice du GRC, visant à garantir les principes de l'État de droit et à assurer un environnement stable et sécurisant dans lequel le Royaume puisse se développer à un rythme accéléré pour le bénéfice des usagers de l'administration publique et de la population en général. - GOUVERNEMENT ROYAL DU CAMBODGE, *Programme national pour la réforme administrative*, Phnom Penh, mars 1995, p. 5

⁹⁹⁶ GOUVERNEMENT ROYAL DU CAMBODGE (1995), *PNRA*, *op. cit.* p. 15

donné que, d'une part, le pays et le GRC faisaient face à de multiples difficultés à savoir l'insuffisance des recettes de l'État, le manque d'infrastructures et de ressources humaines compétentes, la pauvreté et les dysfonctionnements sociaux, conséquences d'une longue guerre destructrice. Le concours de la communauté internationale pour pallier ces difficultés était indispensable. D'autre part, dans le contexte des luttes d'influences dans le cadre du Gouvernement de coalition, si les dirigeants PPC affichaient officiellement et politiquement leur adhésion aux programmes de réforme, dans la pratique, seulement des programmes qui n'apportaient pas de préjudices à leur influence sur les appareils et les activités gouvernementales pouvaient avancer comme prévu.

688. C'est ainsi que dans le cadre de ce PNRA et également en application de la Constitution que la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres a été promulguée le 20 juillet 1994. D'après NORODOM Ranariddh, la lecture de ce texte de loi du 20 juillet a permis d'effacer bon nombre des incertitudes sur le rôle du gouvernement laissées par la Constitution. Œuvre de juristes experts auprès du PNRA soutenus par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et proclamée d'urgence, « ce texte de loi donne, en effet, au régime politique en place une cohérence et une logique politico-juridique qu'il n'a pas dans la lecture littérale du texte constitutionnel. À certains égards, la loi fait œuvre constituante et va au-delà d'une simple interprétation ou application du texte fondamental. Le Conseil constitutionnel n'ayant pas encore été créé à l'époque, elle n'a pas été soumise au contrôle de constitutionnalité. Sa régularité aurait pu faire l'objet de la critique juridique. »⁹⁹⁷ Mais, pour le prince Ranariddh, « *on voit mal que le contrôle puisse un jour déboucher sur une annulation, sous peine de voir le Conseil constitutionnel consacrer, sinon l'absurde, du moins la paralysie politique et administrative de l'État. Bon gré mal gré, il aurait été ou il sera obligé de rejeter la lecture littérale du texte constitutionnel pour en dégager l'esprit, la logique de principe dans laquelle la loi du 20 juillet 1994 trouve son fondement. Nous y applaudissons. Ce ne peut être d'ailleurs que la méthode générale d'interprétation de l'ensemble du texte constitutionnel.* »⁹⁹⁸

689. De nombreux organismes à compétence officiellement technique ont été créés dans l'exercice de l'activité gouvernementale. Parmi ces organismes, nous adhérons à l'observation de NORODOM Ranariddh selon laquelle deux étaient les plus importants et le demeurent jusqu'à nos jours. Il s'agit du Conseil pour le développement du Cambodge (CDC)

⁹⁹⁷ NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n° 384, p. 326

⁹⁹⁸ *Ibid.*

et du Conseil des Juristes.⁹⁹⁹ Le CDC a été créé par l'*Anukret* n°15 du 15 décembre 1993. Il a une compétence d'étude et de proposition extrêmement large dans le domaine économique. Composé de dirigeants politiques aidés dans leur tâche par de nombreux techniciens, il joue un rôle important dans l'organisation et la promotion des investissements au Cambodge. Son organisation et son fonctionnement ont été modifiés et élargis par l'*Anukret* du 26 juin 1995¹⁰⁰⁰. Quant au Conseil des Juristes, d'après le prince Ranariddh, l'*Anukret* n°13 du 10 mars 1994 qui le constitue lui donne une composition personnalisée. En effet, « *ce texte est un bon exemple de la mentalité juridique khmère, dominée par une extrême réticence à distinguer l'institution de son titulaire. Tout pouvoir, toute compétence sont conçus dans la crainte de l'usage abusif qui pourrait en être fait. Seule la mention personnalisée de son titulaire permet de venir à bout des appréhensions.* »¹⁰⁰¹ Les deux co-ministres en charge du Cabinet du Conseil des ministres sont assistés par sept techniciens du droit de haut rang et sept experts nommément tous désignés. Le Conseil des Juristes a une compétence d'étude de tous les textes appelés à être soumis au Conseil des ministres ; mais il a aussi un pouvoir d'initiative et de suggestion pour tout problème et toute question d'ordre juridique et administratif. NORODOM Ranariddh souligne d'ailleurs que, « *né d'une initiative khmère, le Conseil des Juristes fait fantasmer beaucoup d'observateurs étrangers. Au même titre peut-être que les ministres chargés du Cabinet du Conseil des ministres, il s'intègre mal dans les schémas classiques de l'organisation du travail gouvernemental qui reposent, en principe, sur une séparation rigoureuse du technique et du politique. Certains, estimant que le Conseil des Juristes était à la clef de la reconstruction juridique du pays, ont rêvé d'intégrer l'institution dans le champ du réseau d'experts internationaux qui gravitent autour de l'appareil gouvernemental. Une arrière-pensée les inspire : la conviction que la faiblesse de compétence technique des politiques aboutit nécessairement à un transfert de pouvoirs aux techniciens et que la maîtrise du Conseil des Juristes permettrait d'accélérer le processus de réorganisation de l'État et de refonte de la législation. C'est mal poser le problème. L'importance du Conseil des Juristes tient justement au fait qu'il constitue, notamment en raison de sa composition, un rempart national pour les politiques. C'est là le fondement de son influence. Il la perdrait totalement s'il changeait de caractère.* »¹⁰⁰²

690. Par ailleurs, d'après CHHEUY Roen, la création du Conseil des Juristes

⁹⁹⁹ NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n° 389, p. 327

¹⁰⁰⁰ Cf. The Compendium of Cambodian Laws, Council for the Development of Cambodia, UNDP Project CMB96-005.

¹⁰⁰¹ NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n° 390, p. 328

¹⁰⁰² *Ibid.*

résultait de la proposition de CHEM Sgnoun, ministre de la justice à l'époque, qui consistait à ce que Cabinet du Conseil des ministres prendrait en charge le travail de l'examen des projets de lois et de règlements qui seront élaborés avant de les soumettre à la réunion du Conseil des ministres. Il estimait que son ministère disposait d'une équipe trop limitée de juristes et par conséquent, n'était pas en capacité de continuer à assurer un chantier qui s'annonçait énorme.¹⁰⁰³

691. Parallèlement, de nombreuses instances à vocation interministérielle ont été mises sur pied par le GRC afin de répondre à la nécessité pressante de la situation du pays. Il s'agissait des autorités et de conseils qui ont été placées sous l'autorité directe des Premiers ministres. À titre d'illustration, ce fut les cas de l'autorité en charge de l'aviation civile du Cambodge¹⁰⁰⁴, de l'autorité de développement de l'aéroport¹⁰⁰⁵, du Conseil du développement de l'agriculture et des ruraux¹⁰⁰⁶, de l'Autorité pour la Protection du Site et l'Aménagement de la région d'Angkor (APSARA)¹⁰⁰⁷, et du comité national pour la gestion des cataclysmes¹⁰⁰⁸.

692. Dans le cadre de la mise en œuvre du PNRA et du PNRD, il a fallu attendre jusqu'au début 1996 que vingt lois sur la création des ministères et secrétariats, y compris la « Présidence du Conseil des ministres - PCM » soient adoptées et promulguées, à la même date, le 24 janvier 1996. En effet, il s'agissait de l'application de l'article 33 de la loi du 20 juillet sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres qui prévoit que chaque ministère est créé par une loi organique. Cette dernière prévoit que l'organisation et le fonctionnement du ministère seront déterminés par un *Anukret* du Premier ministre. Il revient alors au gouvernement de déterminer et de répartir les nombreuses tâches dont le législateur l'a investi parmi les nombreux ministères à sa disposition.

693. Toujours en application du PNRA, un *Anukret* sur l'organisation et le fonctionnement des ministères et secrétariats d'État a été adopté trois mois plus tard¹⁰⁰⁹. Il s'agit d'un *Anukret* qui définit une structure type de rédaction et qui comprend

¹⁰⁰³ Entretien du 29 mars 2013.

¹⁰⁰⁴ *Anukret* n° 11 du 19 novembre 1993 sur l'organisation et fonctionnement de l'autorité en charge de l'aviation civile du Cambodge.

¹⁰⁰⁵ *Anukret* n°60 ANK du 7 octobre 1993 Création de l'autorité de développement de l'aéroport

¹⁰⁰⁶ *Anukret* n° 71/ANK du 7 novembre 1994 sur la création d'un conseil du développement de l'agriculture et des ruraux.

¹⁰⁰⁷ *Kret* n° NS/RKT/0295/12 du 19 février 1995 sur la création d'un Établissement public national pour la protection du Site et l'Aménagement de la Région d'Angkor dénommé APSARA.

¹⁰⁰⁸ *Anukret* n° 35/ANK du 27 mars 1995 sur la création du comité national pour la gestion des cataclysmes

¹⁰⁰⁹ *Anukret* n°20 ANK du 30 avril 1996.

essentiellement les dispositions générales (où le chef du gouvernement détermine la portée de l'*Anukret*) et deux autres séries d'articles. La première sera consacrée aux missions du ministère (par rapport à d'autres) et la seconde organisera la structure, le fonctionnement et la répartition des tâches entre les différentes directions générales au sein du ministère. Le fonctionnement, l'organisation et les tâches des directions, quant à elles, sont déterminés par l'arrêté du ministère concerné. L'*Anukret* n° 20, dans son article 2, précise toutefois qu'il ne concerne pas la Présidence du Conseil des ministres et les ministères de l'Intérieur et de la défense nationale. Cette exclusion s'explique par le fait que ces trois institutions sont qualifiées par les responsables des partis de la coalition gouvernementale d'institutions clefs du Gouvernement et de la stabilité du pays dans le contexte de l'équilibre des rapports de force. C'est ainsi que ces trois structures sont dirigées par des co-ministres. Toute réforme et restructuration de ces trois institutions ne pourrait être faite qu'après un accord préalablement trouvé entre les deux partenaires gouvernementaux.

694. Par la suite, dès le mois de mai 1997, des *Anukret* sur l'organisation et le fonctionnement des ministères et secrétariat d'État ont été adoptés progressivement afin de remplacer ceux qui sont en vigueur depuis le régime précédent.¹⁰¹⁰ Ces textes tendent à préciser la répartition des compétences des ministères et secrétariats afin d'éviter l'émiettement voire les chevauchements des responsabilités au sein de l'organe exécutif et permettent à chacune de ces institutions de se réorganiser afin de mieux mener à bien leur mission et de répondre au souci d'efficacité. Or cette répartition n'était pas une tâche facile en raison tout d'abord de la lutte d'influence politique au sein du gouvernement de coalition bicéphale dont les ministères sont dirigés par des ministres issus des partis différents jusqu'en 1998, puis en raison de certains ministres qui tentaient d'élargir au maximum les compétences

¹⁰¹⁰ Le secrétariat d'État à la fonction publique (*Anukret* n°19 ANK du 28 mai 1997), les ministères du tourisme (*Anukret* n°34 ANK du 5 août 1997), du commerce (*Anukret* n°54 ANK du 22 septembre 1997), du plan (*Anukret* n°55 ANK du 23 septembre 1997), de la santé (*Anukret* n°67 ANK du 22 octobre 1997), du développement rural (*Anukret* n°78 ANK du 1^{er} décembre 1997), le Secrétariat d'État à l'Avion civile (*Anukret* n°12 ANK du 18 février 1998), les ministères des cultes et des Religions (*Anukret* n°13 ANK du 19 février 1998), des travaux publics et des transports (*Anukret* n°14 ANK du 3 mars 1998), de l'éducation de la jeunesse et des sports (*Anukret* n°21 ANK du 23 mars 1998), des affaires féminines (*Anukret* n°24 ANK du 29 avril 1998), de l'industrie, des mines et de l'énergie (*Anukret* n°35 ANK du 26 avril 1999), des Ressources en eaux et de la Météorologie (*Anukret* n°58 ANK du 30 juin 1999), de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de la construction (*Anukret* n°62 ANK du 20 juillet 1999), des relations avec l'Assemblée nationale, le Sénat et de l'inspection (*Anukret* n°67 ANK du 3 août 1999), de l'information (*Anukret* n°70 ANK du 5 août 1999), des affaires étrangères et de la coopération internationale (*Anukret* n°77 ANK du 20 août 1999), des affaires sociales, du Travail, de la formation professionnelle et de la réhabilitation juvénile (*Anukret* n°87 ANK du 4 octobre 1999), Des affaires féminines et des Anciens combattants (*Anukret* n°88 ANK du 7 octobre 1999), de l'économie et des finances (*Anukret* n°4 ANK du 20 janvier 2000), de l'agriculture, des forêts, de la pêche et de la Chasse et (*Anukret* n°17 ANK du 7 avril 2000) et de la justice (*Anukret* n°19 ANK du 7 avril 2000). – Conseil pour la Réforme administrative, *Base de données juridiques relative à la gestion de la fonction publique (DVD)*, novembre 2011

de leur ministère. Le contenu des missions imparties à chaque ministère fait souvent l'objet d'intenses débats lors des réunions interministérielles.

695. Par ailleurs, en dehors de la réalisation partielle de la composante « renforcer l'organisation ministérielle »¹⁰¹¹ les réformes prévues par le PNRA dans le cadre du sous-programme « La restructuration de l'État » n'ont pas pu être menées à leur terme. En effet, jusqu'à nos jours, l'*Anukret* sur l'organisation et le fonctionnement de « la Présidence du Conseil des ministres » n'existe toujours pas. Cela s'explique par des raisons politiques et techniques. D'une part, dans l'article 3 de la loi sur la création de la PCM¹⁰¹², il est précisé que la PCM est dirigée par des co-ministres ou un ministre assisté de secrétaires d'État et de sous-secrétaires d'État et d'un secrétaire général du Gouvernement (SGG). Une personnalité du FUNCINPEC, Nady TAN¹⁰¹³, a été nommée pour occuper ce poste de secrétaire général du Gouvernement. L'absence de l'*Anukret* a permis de ne pas préciser les compétences du SGG et les moyens dont il dispose. Il était considéré comme un dirigeant de la PCM dont les attributions seront précisées par décision et à la discrétion du ministre en charge de la PCM. Sa marge de manœuvre était ainsi réduite. D'autre part, l'absence de cet *Anukret* signifie également qu'il n'y a pas de la redéfinition des modalités du travail gouvernemental. La base juridique et la pratique ancienne du Cabinet du Conseil des ministres de l'ancien régime continuent de fonctionner même si elles devaient s'adapter à un nouvel environnement lié à l'évolution du pays. La marge de manœuvre pour la création des instances interministérielles rattachées à la PCM n'avait pas de restriction juridique imposée par l'*Anukret*. La flexibilité dans les procédures ou les modalités de travail, y compris le recrutement, la nomination et l'attribution des privilèges est également grande car elles sont définies par le ministre en charge de la PCM.

696. Par ailleurs, dès la fin de 1993, le prince Ranariddh, 1^{er} Premier ministre, a

¹⁰¹¹ par l'adoption de l'*Anukret* n°20 ANK du 30 avril 1996 dans le cadre la normalisation des structures ministérielles : Adoption des textes de loi portant sur les normes des structures et de fonctionnement des ministères et secrétariats d'État (les administrations centrales et les services extérieurs). Regroupement logique des directions générales si nécessaire, dans de nouvelles structures ministérielles (actions parallèles au remodelage des effectifs). Mais le reste de cette composante n'a pas été réalisé à savoir Adoption des textes de loi définissant la compétence et la responsabilité politique et administrative des ministères et secrétariats d'État ainsi que la séparation entre le pouvoir politique et la responsabilité administrative : l'adoption d'un texte de loi fixant le régime juridique de l'attribution des compétences aux ministres, secrétaires d'État et sous-secrétaires d'État ; adoption d'un texte fixant les règles de délégation du pouvoir et des signatures ; et l'organisation des séminaires nationaux sur le pouvoir politique et les responsabilités administratives. - GOUVERNEMENT ROYAL DU CAMBODGE (1995), *PNRA, op. cit.* p. 17

¹⁰¹² *Kret* n° NS/RKT/0196/09 du le 24 janvier 1996 sur la création de la Présidence du Conseil des ministres.

¹⁰¹³ Nommé Secrétaire général du Gouvernement en mai 1994, il a tenté, après la promulgation de la loi sur la création de la Présidence du Conseil des ministres en 1996 jusqu'en 2013, de demander au ministre chargé de la PCM, SOK An, d'adopter cet *Anukret* mais en vain. Entretien avec Nady TAN du 18 octobre 2013

initié la création d'un Cabinet pour chacun des Premiers ministres même si cette création ne disposait d'aucune base légale, en vue de, officiellement, travailler plus efficacement comme cela est pratiqué dans les pays développés, notamment en France, mais officieusement de contourner certaines procédures de travail qui sont en place au Cabinet du Conseil des ministres¹⁰¹⁴, en particulier les circuits de prise de décision. Ces Cabinets sont administrativement rattachés à la PCM. D'après CHHEUY Roeun il fut alors créé un service de liaison géré par les co-secrétaires d'État qui examine toutes les aspects de la question soumise puis il assure la navette entre les Co-ministres afin de sonder les positions de chacun. Une fois que les accords sont trouvés, ce service soumet la question traitée aux Co-ministres en charge de la PCM pour approbation, puis aux co-Premiers ministres pour décision. La décision prise sera par la suite communiquée aux ministères et institutions concernés.¹⁰¹⁵ Ce service examinait seulement les dossiers qui entraient à la PCM. Par contre, il arrivait que des demandes fussent adressées directement au Cabinet de l'un des deux Premiers ministres puis qu'elles fussent traitées entre ces deux cabinets et décidées par les chefs du Gouvernement. Ces décisions ont été par la suite communiquées aux demandeurs par la PCM. Cela crée des confusions et imbroglios dans la manière de travailler notamment les circuits pour la prise de décision. Il s'agit plutôt d'une approche de haut en bas versus du bas en haut telle qu'elle est appliquée. Cela n'a pas manqué de poser des problèmes pour les prises douteuses de certaines décisions qui ont porté des préjudices¹⁰¹⁶ étant donné qu'elles n'avaient pas été basées sur un examen minutieux par les services techniques des ministères concernés.

697. L'absence de cet *Anukret* sur l'organisation et le fonctionnement de la PCM constitue un frein majeur à la mise en œuvre de la composante « rationalisation de l'organisation du travail gouvernemental » qui prévoit le renforcement de la capacité des services centraux du gouvernement¹⁰¹⁷ et le renforcement de l'efficacité des cabinets

¹⁰¹⁴ Le Cabinet du Conseil des ministres de la République populaire du Kampuchea et de l'État du Cambodge avait le rôle et les responsabilités du Cabinet du Premier ministre et du Secrétariat général du Gouvernement, si on compare avec la France.

¹⁰¹⁵ Entretien du 29 mars 2013.

¹⁰¹⁶ Des décisions sur l'attribution des concessions et contrats de longue durée à des sociétés locales et étrangères, par exemple.

¹⁰¹⁷ D'une part, par la clarification de la structure, de la compétence, de la responsabilité (notamment la séparation entre la responsabilité administrative et le pouvoir politique) et du fonctionnement de la PCM, ainsi que les secrétariats d'État ou des directions qui y sont rattachés ; d'autre part par la redéfinition des relations entre les services centraux du Gouvernement et les cabinets ministériels, le réaménagement des locaux et des bureaux du noyau central de la PCM, la dotation en moyens bureautiques, informatiques et les ressources humaines nécessaires au bon fonctionnement du noyau central de la PCM ; enfin par le renforcement de la compétence du personnel administratif de la PCM par la mise en place d'un programme de perfectionnement sur l'organisation du travail gouvernemental, les normes et les procédures de la préparation des actes normatifs. - GOUVERNEMENT ROYAL DU CAMBODGE (1995), *PNRA, op. cit.* p. 16

ministériels¹⁰¹⁸ et le renforcement de la coordination interministérielle.¹⁰¹⁹ Il n'a pas non plus permis la concrétisation de la composante « améliorer les procédures et normes juridiques » qui prévoit la rationalisation des procédures de préparation et d'adoption des actes normatifs¹⁰²⁰ et la modernisation et le renforcement des services du Journal Officiel.¹⁰²¹

698. Toutefois, la plupart des éléments prévus par ce sous-programme du PNRA ont été réalisés d'une manière épisodique durant les législatures suivantes. Le mode de fonctionnement et d'organisation gouvernemental dans les régimes précédant la promulgation de la Constitution de 1993 se poursuivait d'autant plus qu'à partir de novembre 1998, avec le GRC de la deuxième législature dirigé par un seul Premier ministre, la nécessité politique domine la pensée et la conception des dirigeants en matière de direction et de gestion du travail gouvernemental. Cette nécessité politique est l'une des raisons du caractère pléthorique des GRC successifs jusqu'à celui du cinquième mandat (2013-2018).

¹⁰¹⁸ Par la clarification des principales missions, de la responsabilité politique et administrative des cabinets ministériels, la redéfinition du statut des membres des cabinets ministériels, l'adoption des textes définissant les structures, les principales missions et la responsabilité politique et administrative des départements ministériels et l'organisation des formations et séminaires adaptés aux besoins des membres des cabinets ministériels. – *Ibid.*

¹⁰¹⁹ Par la redéfinition du processus de coordination interministérielle, la formalisation des procédures définissant les relations entre les cabinets ministériels, l'établissement des manuels de directives sur les coordinations interministérielles et la rationalisation du système des organes consultatifs et des comités ou des commissions interministérielles. GOUVERNEMENT ROYAL DU CAMBODGE (1995), *PNRA, op. cit.* p. 17

¹⁰²⁰ Par la formalisation des normes et procédures de préparation des textes réglementaires et des projets de loi ; renforcement des capacités d'intervention du Conseil des juristes ; l'établissement d'un manuel législatif destiné aux agents intervenant dans le processus de préparation et d'adoption des actes normatifs et la formation de ces agents des membres des cabinets ministériels, des directeur généraux et des directeurs de département aux normes et procédures de préparation et d'adoption des actes normatifs. GOUVERNEMENT ROYAL DU CAMBODGE (1995), *PNRA, op. cit.* p. 18

¹⁰²¹ Par l'établissement d'un rapport diagnostic sur la structure procédure et les ressources humaines du Journal Officiel ; la clarification de la structure de l'organisation des services du JO, la redéfinition du processus de la parution des textes dans le JO, l'informatisation au JO et la dotation en moyens bureautiques et en ressources humaines. *Ibid.*

Section 2. La composition gouvernementale pléthorique

699. En vertu de la Constitution et de la loi du 20 juillet, le GRC est dirigé par un Premier ministre, assisté de Vice-Premiers ministres ainsi que de ministres d'État, de ministres et de secrétaires d'État comme membres.¹⁰²² Dès 1993, nous avons relevé le phénomène de l'hypertrophie continue du nombre des membres du Gouvernement. En effet, les effectifs des membres gouvernements¹⁰²³ successifs sont passés de 65¹⁰²⁴ membres en 1993 à 243¹⁰²⁵ membres en 2013, en passant par 143¹⁰²⁶ en 1998, 181¹⁰²⁷ en 2004 et 241 en 2008¹⁰²⁸. Cet accroissement des effectifs se manifeste dans tous les échelons supérieurs du gouvernement. Les vice-premiers ministres sont passés de deux en 1998 à sept en 2004, 10 en 2008 et 9 en 2013¹⁰²⁹. Les ministres d'États sont passés de 6 en 1993 à 8 en 1998 et à 15 en 2013. Le nombre des ministres est passé de 24 en 1993 à 27 en 1998 et à 28 en 2013. En 2008, sans aucune base légale, le poste de ministre délégué auprès du Premier ministre a été créé. Il est passé de 8 en 2008 à 16 en 2013. Ce sont les secrétaires d'État qui ont augmenté le plus. Ils étaient seulement 24 en 1993, 111 en 1998, 135 en 2004, 191 en 2008 et 183 en 2013. Ces effectifs sont tellement élevés qu'ils n'arrivent jamais à se réunir tous ensemble.¹⁰³⁰

¹⁰²² L'article 118 *nouveau* (ancien article 99) et l'article 4 de la loi n° 0294/20 du 20 juillet 1994

¹⁰²³ Dans ces effectifs, nous n'incluons pas les sous-secrétaires d'État qui ne sont pas juridiquement membres du gouvernement.

¹⁰²⁴ *Kret* du 1^{er} novembre 1993 sur la formation du Gouvernement royal du Cambodge

¹⁰²⁵ *Kret* n° NS/RKT/0913/903 du 24 septembre 2013 2008 sur la nomination du Gouvernement Royal du Cambodge

¹⁰²⁶ *Kret* n° NS/RKT/11/98/72 du 30 novembre 1998 2008 sur la nomination du Gouvernement Royal du Cambodge

¹⁰²⁷ *Kret* n° NS/RKT/0704/124 du 15 juillet 2004 sur la nomination du Gouvernement Royal du Cambodge

¹⁰²⁸ *Kret* n° NS/RKT/0908/1055 du 25 septembre 2008 sur la nomination du Gouvernement Royal du Cambodge. En mai 2010, lors du remaniement gouvernemental, 11 secrétaires d'État supplémentaires ont obtenu la confiance de l'Assemblée nationale.

¹⁰²⁹ Article 1^{er} du *Kret* n° 0704/124 du 15 juillet 2004, JO 2004, n°26, p. 1436.

¹⁰³⁰ La petite salle de réunion du Conseil des ministres était toujours comble lors de des premières réunions du Conseil du 4 décembre 1998, du 16 juillet 2004 et 25 septembre 2008. Chaque ministre n'était accompagné que d'un seul secrétaire d'État qui avait l'honneur d'être invité pour l'occasion. Par contre, lors de la réunion du 25 septembre 2013, l'ensemble des membres du GRC a été invité à la réunion. Mais les Secrétaires d'État assistent à cette réunion via vidéo-conférence.

700. À l'exception du remaniement gouvernemental de 1994¹⁰³¹, on a procédé par addition. Le nombre des membres du Gouvernement dépasse largement celui des députés de l'Assemblée nationale qui compte, 123 membres, voire celui des deux chambres parlementaires réunies, soit 184 élus. Par rapport à la taille du pays et de ses habitants¹⁰³², ces effectifs ont suscité les interrogations voire des étonnements chez ceux qui ne sont pas familiarisés avec l'histoire politique cambodgienne au cours de ces dernières décennies.

701. Ce phénomène concerne aussi les structures ministérielles et interministérielles du Gouvernement royal jusqu'en 2013. En effet, il a commencé dès le premier gouvernement royal de 1993 et il s'est accéléré avec les deuxième et troisième gouvernements, respectivement formés en 1998 et 2004, par recours quasi-systématique à un organisme interministériel pour mener une activité, par le biais de la création de nombreux commissions, comités, conseils ou autorités. Il s'est stabilisé lors de la formation du gouvernement royal en 2008 avant de baisser légèrement en 2013.

702. La souplesse du cadre constitutionnel et juridique et les stratégies politiques du parti dominant sont, à nos yeux, à l'origine de ces hypertrophies des effectifs du gouvernement (a) et des structures ministérielles et interministérielles (b).

§. 1. L'abondance des effectifs du gouvernement

703. La pléthore des effectifs du gouvernement relève, d'une part, des caractéristiques de la Constitution de 1993 adoptée dans le contexte particulier du Cambodge de la période de transition, notamment en ce qui concerne le pluralisme politique et les règles et procédures de la mise en place du gouvernement qui étaient à l'origine des crises politiques postélectorales consécutives en 1998 et 2003. Les solutions à ces crises trouvées par les dirigeants cambodgiens étaient les conséquences de ces dispositions constitutionnelles. Elles sont de notre point de vue « le mal nécessaire ou le mal originel » (a). Elles sont dues, d'autre part, notamment à partir de 2008 jusqu'à 2015, à la conception et la stratégie politique des

¹⁰³¹ Lors du remaniement de décembre 1994 suite à une tentative de coup d'état avortée, à l'éviction du ministre de l'économie et des finances et à la démission du ministre des affaires étrangères, le nombre des membres du gouvernement a été réduit à 53. Ce déclin quantitatif est dû à l'abaissement de certains portefeuilles ministériels au niveau du secrétariat d'État tout en réduisant le nombre de portefeuilles de 31 à 19 ministères, et au changement de vice-ministres aux postes de Secrétaires d'État, de 33 à 27, conformément à la Constitution et la loi du 19 juillet 1994 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres, qui consacrent l'existence de Secrétaires d'État.

¹⁰³² La superficie du Cambodge est de 181 035 km², soit un tiers de la France, et 15,32 millions d'habitants (CNUCED, 2014)

dirigeants du parti au pouvoir, le PPC (b).

(a). Le « mal nécessaire » ou le « mal originel »

704. Nous rappelons que face aux crises politiques postélectorales provoquées, tout d'abord, par les résultats des élections de mai 1993 en application du principe constitutionnel du pluralisme politique, puis par des contestations politiques et la règle constitutionnelle de la majorité des deux tiers lors des élections de 1998 et 2003 se présentaient deux alternatives. D'un côté, pour la situation à l'issue des élections de mai 1993, il s'agissait de l'incertitude de l'environnement politique imposé par les Accords de Paris, en particulier, le silence ou le vide quant à l'autorité légitime de la direction du pays durant la période des élections à l'adoption de la Constitution et pour les élections de 1998 et 2003, il était question de l'impasse politique, de l'absence du gouvernement où le risque d'instabilité était réel. D'un autre côté, rétrospectivement, la solution de la sortie de la crise qui n'était qu'un compromis politique du partage du pouvoir entre les factions politiques a permis au Cambodge de connaître généralement une stabilité politique. Entre ces alternatives, les dirigeants politiques cambodgiens ont finalement choisi la deuxième option, qualifiée de « mal nécessaire » ou de « mal originel ».

705. Pour sortir de la crise politique après les élections générales de mai 1993 organisées sous la supervision de l'APRONUC, les dirigeants cambodgiens ont imposé une solution, issue d'un accord entre le FUNCINPEC et le PPC, qui a conduit à l'installation par l'Assemblée constituante d'un Gouvernement national provisoire du Cambodge (GNPC), le 1^{er} juillet 1993. Il s'agit d'une solution innovante du prince Sihanouk consistant en un gouvernement de coalition bicéphale avec le prince Ranariddh, président du FUNCINPEC, et HUN Sen du PPC, co-présidents d'une structure dyarchique. D'après Alain FOREST, la formule du bicéphalisme ne faisait que refléter l'impératif du rassemblement à tout prix devenu une formule sacralisée et invoqué jusqu'à lors pour torpiller tout effort d'accommodement. En effet, compte tenu de la situation de l'époque, on ne voit guère comment un gouvernement aurait pu être formé uniquement sur la base d'éléments royalistes coupés depuis longtemps du Cambodge « réel » et par la mise à l'écart de ceux qui, au contraire, tenaient depuis plus de dix ans les rênes du pouvoir et les principaux services et institutions du pays. Pour autant, le gouvernement bicéphale imaginé par le Roi Sihanouk, qui passait par le dédoublement onéreux de tous les postes ministériels n'a donné que

l'impression d'une collaboration authentique et ne s'est pas montré efficace.¹⁰³³

706. La particularité de ce bicéphalisme constitue un cas unique et une surprise pour ceux qui ne sont pas familiers des gouvernements de coalition car dans un gouvernement de coalition classique, le parti le plus important détient le poste de Premier ministre, et son partenaire celui du vice-Premier ministre. Or le GNPC formé à partir de cet accord est présidé par deux co-présidents (GNPC)¹⁰³⁴ et composé de deux ministres de chacun des deux tendances politiques (FUNCINPEC et PPC) à la tête de chacun des principaux ministères : la défense nationale, l'Intérieur et Présidence du Conseil des ministres; les ministères jugés secondaires sont attribués paritairement. Cet accord politique qui définit le partage paritaire du pouvoir, prévoit également les règles de consensus pour toutes les décisions à prendre. Il s'est inscrit dans le processus de réconciliation nationale entre les factions cambodgiennes en conflit liées aux Accords de Paris (en excluant la faction des Khmers Rouges) et de l'intégration de ces factions dans la société cambodgienne. Il a également permis au pays d'avoir une certaine stabilité politique et d'avancer.

707. Le GNPC était composé de 65 membres. Il comprenait, en plus des Co-Présidents, vingt-sept ministres et vingt-et-un secrétaires d'État répartis selon ce principe de la double responsabilité, quelques secrétaires d'État étant attribués aux membres de la tendance SON Sann (Parti Libéral Démocratique Bouddhiste). Après la promulgation de la Constitution en septembre 1993, cette composition a été confirmée par le vote de confiance en novembre 1993 où le GNPC est devenu le Gouvernement royal du Cambodge dirigé par un 1^{er} Premier ministre et un 2nd Premier ministre. Le premier gouvernement constitutionnel mis en place en octobre 1993, comptera 69 membres (2 Premiers ministres, 2 Vice-Premiers ministres, 6 ministres d'État, 26 ministres et 33 vice-ministres).

708. Par ailleurs, la Constitution de 1993 dans son ancien article 138¹⁰³⁵ des dispositions transitoires a endossé la solution politique de la sortie de la crise politique postélectorale. Raoul JENNAR remarque que la disposition transitoire de l'ancien article 138

¹⁰³³ FOREST Alain (2009), *op. cit.* p. 113

¹⁰³⁴ L'inflation des titres qui caractérise la vie politique traditionnelle cambodgienne a dévalorisé la fonction de vice-Premier ministre. L'imagination féconde du Prince Sihanouk consistait à engendrer cette nouveauté qui consiste à faire présider un gouvernement par deux co-Présidents (GNPC). – JENNAR Raoul (1995), *op. cit.* p. 487

¹⁰³⁵ L'article 138 stipule que « Après l'entrée en vigueur de la présente Constitution et pendant la première législature, le Roi du Cambodge nomme un 1^{er} Premier ministre et un 2^{ème} Premier ministre pour la constitution d'un gouvernement royal, après l'avis conforme du Président et des deux vice-Présidents de l'Assemblée nationale. Les deux Premiers ministres en fonctions avant l'adoption de la présente Constitution sont membres de la commission et du Conseil du Trône mentionnés aux articles 11 et 13 ci-dessus. ». – KONG Phirun et CROUZATIER Jean-Marie, *op. cit.* p. 232

qui consacre l'existence de deux Premiers ministres pendant la première législature confirme d'abord un partage de pouvoir entre deux forces politiques majeures au moment de la rédaction de la Constitution. Le constituant a dû faire des concessions à une situation politique circonstancielle. Le caractère provisoire de cette disposition est également une indication sur le souhait de ne pas maintenir le système électoral imposé par les Accords de Paris et la loi électorale de l'APRONUC. En effet, la nuance inscrivant un ordre hiérarchique entre les deux Premiers ministres pouvait faire croire qu'on se trouvait en présence d'une coalition gouvernementale au sein de laquelle le partage des influences s'effectuait, comme il est d'usage dans les démocraties parlementaires, sur la base du résultat des élections. Certains observateurs, peu avertis des systèmes politiques où fonctionnent des gouvernements de coalition, se sont étonnés de voir un ministre d'un parti flanqué d'un vice-ministre ou d'un secrétaire d'État d'un autre parti, alors que c'est la pratique courante dans ce type de gouvernement. Par contre, peu ont observé que le partage des influences ne reproduisait pas le résultat des élections.¹⁰³⁶

709. Sur la composition du gouvernement, il existe des écarts entre les textes constitutionnels et la pratique. La Constitution de 1993 ne fixe ni le nombre des ministres, ni celui des portefeuilles ministériels. Le constituant puis les législateurs semblaient, néanmoins, opter pour une rigidité des structures du gouvernement. Mais la pratique réelle a démontré le contraire. En effet, dans son article 118 *nouveau*, la Constitution définit la composition du gouvernement comme suit : « Le Conseil des ministres est le gouvernement royal du Royaume du Cambodge. » Nous adhérons à l'observation de Maurice GAILLARD selon laquelle,

*« en dehors de sa 'circularité', cette définition présente l'inconvénient de renvoyer à une structure, 'le Conseil des ministres', qui n'est qu'une formule de réunion des gouvernants. Cela tend à enclore ce gouvernement dans une formule opérationnelle qui, pour être importante, n'en est pas pour autant la seule manifestation d'existence des membres de l'exécutif. En outre, cette formule oblige a priori tous les membres du gouvernement à être présents au Conseil des ministres, qu'ils soient ou non concernés par l'ordre du jour. »*¹⁰³⁷

710. NORODOM Ranariddh, quant à lui, souligne qu'il existe en droit public

¹⁰³⁶ JENNAR Raoul Marc, "Les Constitutions du Cambodge : ambitions, continuités et ruptures", in *Actes du Colloque International sur la Khmérologie* du 26-30 août 1996, Vol. I, Université Royale de Phnom-Penh, 1998, p. pp. 257 à 284.

¹⁰³⁷ GAILLARD Maurice (dir) (2005), *op. cit.* p. 117

national une tendance à rigidifier les structures gouvernementales, tant dans leur nombre que dans la détermination de leurs compétences.¹⁰³⁸ De plus, pour Maurice GAILLARD,

*« l'énumération faite par l'article 118 alinéa 2 'Le Conseil des ministres est dirigé par un Premier ministre, assisté de Vice-Premiers ministres ainsi que des ministres d'État, des ministres et des Secrétaires d'État comme membres' rend contraignante la composition du gouvernement dans un domaine où la souplesse devrait au contraire être préservée. Même si aucune hiérarchie n'est formellement établie par le texte constitutionnel, les appellations utilisées ainsi que l'ordre de l'énumération créent au moins des préséances de nature hiérarchique. Cette énumération a été reprise par l'article 4 de la loi du 20 juillet 1994 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres. »*¹⁰³⁹

711. La Constitution dans son article 127¹⁰⁴⁰ confère au législateur le soin de déterminer l'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres. L'Assemblée nationale, en effet, a adopté successivement à partir de 1996, des lois créant les différents départements ministériels et définissant leurs attributions. D'après NORODOM Ranariddh, « la technique n'est pas habituelle et la solution retenue enlève toute souplesse politique pour la composition des gouvernements. Elle a appelé la réserve de nombreux experts et juristes après la promulgation de cette loi. »¹⁰⁴¹

712. La procédure de désignation du gouvernement de l'article 119 *nouveau* combine les interventions d'autorités exécutives et d'autorités législatives. D'une part, la proposition de désignation du futur Premier ministre, choisi parmi les députés, doit émaner du président de l'Assemblée agissant avec l'accord des deux vice-présidents. Le rôle de de l'Assemblée et de son président dans l'opération est apparemment essentiel.¹⁰⁴² Pour Maurice GAILLARD, cette initiative suppose une harmonie entre les trois membres élus de l'Assemblée nationale qui, eux-mêmes, ont dû être désignés par une majorité des deux tiers de l'Assemblée (article 82 alinéa 2). Dans l'hypothèse où cette majorité des deux tiers résulte d'une coalition, l'accord nécessaire de ces trois personnages sur l'identité du futur Premier ministre est un gage de perpétuation de cette coalition. Mais, en même temps, leur nécessaire

¹⁰³⁸ NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n° 369, p. 317

¹⁰³⁹ GAILLARD Maurice, (dir) (2005), *op. cit.* p. 117

¹⁰⁴⁰ Il stipule que : « *L'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres feront l'objet d'une loi* ».

¹⁰⁴¹ NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n° 369, p. 317

¹⁰⁴² Implicitement celui des partis politique semble latent ; mais celui du Roi aussi, en période de crise ou d'impasse politique. - NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n°368, p. 316

accord peut créer l'occasion de surenchère de dernière minute et des tiraillements au sein de l'alliance majoritaire. Cependant, celle-ci devra être tellement vaste que l'on peut être certain que la sélection des candidats éventuels aux fonctions de Premier ministre sera faite au moment de la constitution de cette majorité. L'article 119 sous-entend également qu'une fois désigné, le nouveau Premier ministre choisit ses collaborateurs¹⁰⁴³, puisqu'il doit se présenter avec eux devant l'Assemblée pour lui demander un vote de confiance. Ces collaborateurs doivent être pris parmi les députés ou parmi les membres des partis politiques représentés à l'Assemblée. Cette dernière disposition accroît encore la contrainte relative au choix du Premier ministre.

713. L'origine parlementaire qui domine dans la composition du gouvernement est une assurance d'harmonie entre exécutif et législatif. Mais cela peut constituer une contrainte dans le cas où le Premier ministre envisage de s'entourer de certains collaborateurs techniciens ou experts sans attache politique marquée. L'appartenance au parlement ou l'appartenance à un parti politique représenté à l'Assemblée nationale sont la clef de l'accès aux fonctions gouvernementales. L'Assemblée est bien effectivement la pièce centrale de cet édifice institutionnel. Elle est directement ou indirectement le point de passage obligé. Même si, incidemment, elle entraîne dans son sillage les organisations partisans dont la variété dépend étroitement de la loi électorale.¹⁰⁴⁴

714. Dans la réalité, la liberté de choix du Premier ministre de ses collaborateurs reste, cependant, très large car la condition de l'adhésion à un parti est facile à satisfaire en cas de besoin. Par ailleurs, dans le contexte où les partis politiques de la coalition au pouvoir étaient scellés par des accords politiques qui permettaient de disposer de la majorité qualifiée à l'Assemblée nationale, le législateur est également libre de créer de nouveaux ministères quand il le juge opportun. La nécessité d'équilibrage politique liée au paysage particulier du monde politique cambodgien dans la période contemporaine, par la mise en œuvre des accords ou arrangements politiques, a conduit également à l'augmentation constante des postes politiques.¹⁰⁴⁵

715. En effet, les partis politiques¹⁰⁴⁶ s'entendent entre eux pour créer toujours plus

¹⁰⁴³ qualificatif curieux qui désigne, en les dévalorisant quelque peu, les autres membres du gouvernement. – GAILLARD Maurice, (dir) (2005), *op. cit.* p. 119

¹⁰⁴⁴ GAILLARD Maurice, (dir) (2005), *op. cit.* p. 119

¹⁰⁴⁵ Au Cambodge, un poste politique veut dire un poste destiné à un membre du Gouvernement.

¹⁰⁴⁶ Les partis au Cambodge sont jeunes politiquement, même si deux des plus dominants ont été créés dans un passé assez lointain comme Le Parti du Peuple Cambodgien a été créé en 1951 et le FUNCINPEC en 1981.

de ministères. Dans la mesure où il y a beaucoup de ministères, il y aura également beaucoup de postes disponibles dans le gouvernement. Les partis peuvent donner alors satisfaction à leurs membres qui se sont battus pendant la campagne électorale. Ainsi, cette hypertrophie gouvernementale ne répond pas aux besoins pressants du travail gouvernemental, mais plutôt aux vœux des partis politiques qui leur permettaient de sceller davantage la réconciliation entre les deux partis de coalition gouvernementale par la distribution d'un plus grand nombre de postes. HANG Puthea¹⁰⁴⁷ réagit à cette collusion des partis politiques en indiquant que « *nous en payons le prix par une augmentation des dépenses de l'État et un renforcement de la bureaucratie* ». ¹⁰⁴⁸

716. Une fois composé, le gouvernement doit ensuite se présenter devant l'Assemblée pour demander un vote de confiance. La Constitution fixe une modalité particulière à l'accomplissement de cette démarche. Il est posé, notamment dans l'article 90 alinéa 8 de la Constitution, une condition de majorité à l'expression de cette confiance qui pourra donc être acquise à la majorité qualifiée : « L'Assemblée nationale vote la confiance au gouvernement à la majorité des deux tiers de ses membres ». ¹⁰⁴⁹

717. Comme à chaque élection législative, le parti gagnant ne parvenait pas à atteindre les deux tiers de l'Assemblée pour former un gouvernement, ce qui fut la cause principale des crises politiques postélectorales. Il devait s'allier avec d'autres partis politiques. Si l'autre parti ne le voulait pas, comme à la suite des élections législatives de 1998 et de 2003, il s'ensuivait des crises politiques successives. Cette exigence est à l'origine de comportements postélectoraux très contraignants. En effet, les représentants cambodgiens sont pris dans la contradiction selon laquelle la représentation proportionnelle, dans un contexte démocratique, rend impossible l'obtention, par un seul parti, d'une majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale alors que l'article 90 de la constitution rend cette majorité nécessaire.

718. Les solutions des crises politiques postélectorales de 1998 et 2004 portaient sur des accords politiques entre le PPC et le FUNCINPEC qui ont débouché sur la création du bicamérisme et le vote de la loi constitutionnelle additive organisant le vote dit « bloqué ». Elles ont permis la continuité du gouvernement. La réunion des principaux acteurs politiques

Pendant un peu plus de vingt ans, on a vu de nombreuses créations et disparitions de partis politiques. Certains ont été divisés, reconstitués, certains autres ont été obligés de changer leur nom ou simplement de disparaître.

¹⁰⁴⁷ Directeur de l'ONG NICFEC, spécialisée dans l'observation électorale.

¹⁰⁴⁸ *Cambodge Soir* du 3 mars 2005 p. 7

¹⁰⁴⁹ Avant l'amendement de la règle de la majorité des deux tiers en la majorité absolue en mars 2006.

autour de ce compromis politique conduisait le pays vers une stabilité constitutionnelle et politique, condition indispensable pour le développement du Cambodge. En contrepartie, cette option provoque à coup sûr un mal au pays dans de nombreuses dimensions juridique, politique et économique.

719. Les protocoles de ces accords de novembre 1998 et du 30 juin 2004 assurent que le partage des pouvoirs entre le PPC et le FUNCINPEC dans l'exécutif et le législatif¹⁰⁵⁰ est conforme aux décisions des états-majors des deux partis. Ils ont entraîné la création des postes politiques ou gouvernementaux qui, selon Maurice GAILLARD, était dans la plus pure tradition de résolution des crises politiques postélectorales afin de respecter une parité partisane¹⁰⁵¹ et de garantir l'équilibre politique. En effet, mis en place le 30 novembre 1998¹⁰⁵², au terme du compromis entre les deux partis, le Gouvernement de la deuxième législature comprenait 143 membres. Il est désormais dirigé par un Premier ministre assisté par 2 Vice-Premiers ministres, 8 ministres d'État et 21 ministres et 111 secrétaires d'État issus du PPC et du FUNCINPEC. Les postes de hauts-fonctionnaires sont également doublés. Il est composé de 27 ministères au lieu des 17 précédents. Le PPC obtient 14 ministères, le FUNCINPEC 13. Seuls les ministères de l'Intérieur et de la défense et de la Présidence du Conseil des ministres demeurent bicéphales.

720. Dans le 3^{ème} Gouvernement royal du Cambodge formé le 14 juillet 2004¹⁰⁵³, après la résolution des crises politiques postélectorales par une loi constitutionnelle additive instituant le vote bloqué, le protocole d'accord entre le PPC et le FUNCINPEC prévoyait 60% des portefeuilles, au sein du gouvernement, pour le PPC contre 40 % pour le FUNCINPEC. Le nouvel exécutif a sérieusement pris du poids par rapport au précédent en grossissant de 54%. Il comprenait 181 membres, du Premier ministre aux secrétaires d'État, ce qui a permis de contenter tout le monde. Quinze anciens ministres deviennent conseillers du Gouvernement. Les ministères clefs restent entre les mains du PPC, mais le FUNCINPEC

¹⁰⁵⁰ En 1998, le Comité permanent de l'Assemblée, responsable de l'ordre du jour de ses travaux, comprend 6 PPC, 5 FUNCINPEC et 1 PSR.

¹⁰⁵¹ GAILLARD Maurice (dir) (2005), *op. cit.* p. 199

¹⁰⁵² Le premier ministre présente son gouvernement et son programme à l'Assemblée qui l'approuve par 99 voix, 13 contre et 3 abstentions.

¹⁰⁵³ Le 14 juillet, le roi Sihanouk signe un décret nommant HUN Sen, Premier ministre, "en référence aux résultats des élections du 27 juillet 2003 et à la loi constitutionnelle additive du 13 juillet 2004. Plus tard, depuis Pyongyang, le roi Sihanouk, à sa façon, donne son avis : « France : superficie 549 000 km, population : 57 500 000 habitants. – Gouvernement de la France : 44 membres : 1 Premier ministre, 17 ministres, 13 ministres délégués, 13 secrétaires d'État. - Cambodge : superficie : 181 020 km, population : 13 000 000 habitants. - Gouvernement du Cambodge : 332 membres : un Premier ministre, sept Vice-Premiers ministres, 15 ministres d'État, 18 ministres, 135 secrétaires d'État, 148 sous-secrétaires d'État. Tout commentaire de ma part serait superflu. ». – Bulletin EDA n° 403 du 16/09/2004

peut se targuer d'avoir obtenu, en valeur absolue, autant de postes que dans le précédent gouvernement. Le Premier ministre HUN Sen a renouvelé sa confiance à tous les précédents ministres PPC. Le prince Ranariddh qui a obtenu la présidence de l'Assemblée nationale, pour sa part, a fait entrer le prince NORODOM Sirivuddh et NHIEK Bunchhay, jadis très opposés au Premier ministre HUN Sen, comme deux des huit vice-Premiers ministres, l'un, comme co-ministre de l'Intérieur, et l'autre comme co-ministre de la défense.¹⁰⁵⁴

721. Cette abondance de sièges gouvernementaux pour un petit pays comme le Cambodge qui fait partie des pays les moins avancés de la planète résulte, en somme, du réalisme politique nécessaire. Les crises postélectorales de 1998 et de 2003, provoquées par la règle des deux tiers et les contestations politiques ont donné naissance à des accords politiques sur la répartition des postes par quotas, à la place de l'impasse ou du blocage politique. Ces compromis politiques ont permis aux institutions politiques, notamment l'Assemblée nationale et le Gouvernement royal, de fonctionner selon les règles constitutionnelles, en particulier durant leur mandat légal.

722. Une fois obtenu le vote de confiance de l'Assemblée nationale, constitutionnellement, les gouvernements successifs depuis 1993 ont connu une réelle stabilité et sont allés jusqu'au bout de leur mandat. Cette stabilité gouvernementale était constitutionnellement très liée à la dissolution et à la motion de censure de l'Assemblée nationale. Ces dispositions constitutionnelles prévues par le Constituant dans l'article 78 alinéas 1^{er} (2^{ème} phrase), 2, 3 et 4¹⁰⁵⁵ et l'article 98 présentent en quelque sorte une garantie par une procédure bien subtile. Le droit de dissolution de l'Assemblée nationale ne peut être

¹⁰⁵⁴ MU Sochua et la princesse NORODOM Bopha Dévi, respectivement ministre des affaires féminines et de la culture et des beaux-arts, ont été remerciés, mais la princesse NORODOM Ratana Dévi, fille du prince Ranariddh, est nommée secrétaire d'État au tourisme.

¹⁰⁵⁵ L'article 78 alinéa 1^{er} (2^{ème} phrase), 2, 3 et 4 : « L'Assemblée nationale ne peut être dissoute avant la fin de son mandat sauf au cas où le Gouvernement Royal a été renversé deux fois pendant une période de 12 mois. ».

Dans ce cas, le Roi doit, sur proposition du Premier ministre et avec l'accord du Président de l'Assemblée nationale, dissoudre l'Assemblée nationale.

L'élection de la nouvelle Assemblée doit se dérouler dans les 60 jours au plus tard, à compter de la date de la dissolution de l'Assemblée.

Pendant cette période, le Gouvernement Royal est chargé uniquement de l'expédition des affaires courantes. »

Et l'article 98 nouveau : « L'Assemblée nationale peut démettre un membre du Gouvernement ou renverser le Gouvernement Royal en votant une motion de censure à la majorité absolue de l'ensemble des membres de l'Assemblée nationale.

La motion de censure contre le Gouvernement Royal doit être soumise à l'Assemblée nationale par trente députés pour pouvoir être examinée. »

mis en œuvre par le Roi¹⁰⁵⁶ que sur proposition du Premier ministre suivie par l'accord du Président de l'Assemblée nationale¹⁰⁵⁷. Ainsi, ce dernier dispose d'un droit de veto sur cet exercice de dissolution, si l'initiative vient du chef de gouvernement. D'ailleurs, le Président de l'Assemblée nationale est classiquement élu par ses pairs et est en principe l'émanation de la majorité qu'ils composent. De ce fait, les conditions objectives de la dissolution ont été conçues par le constituant de manière restrictive. Le droit de dissolution n'est évoqué qu'en cas exceptionnel.¹⁰⁵⁸ Le texte constitutionnel pose donc le principe de non dissolution, à l'exception de l'hypothèse où « le Gouvernement royal a été renversé deux fois pendant une période de douze mois ». Or, les conditions du renversement du gouvernement prévues par l'article 98 de la Constitution sont quasiment impossibles à être remplies depuis 1993. Elles concernent le refus de la part de l'Assemblée nationale de tous les moyens essentiels de sa politique et une motion de censure de la majorité des deux tiers ou de la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale. Maurice GAILLARD souligne qu'un tel dispositif aboutit certainement au blocage du droit de dissolution et à la stabilité d'une Assemblée nationale assurée d'aller jusqu'au terme de son mandat, sauf dans la seule hypothèse d'une crise politique majeure¹⁰⁵⁹ dans laquelle l'enjeu de la survie des institutions est dépassé¹⁰⁶⁰. De fait, une telle crise ne s'est jamais présentée depuis 1993 et il n'en a jamais été question dans les conditions posées par la Constitution. Sur ce point, le Constituant cambodgien semble atteindre son objectif qui consiste à doter le pays d'institutions solides et stables¹⁰⁶¹ qui n'ont que l'apparence de la séparation souple des pouvoirs. En réalité, d'après Maurice

¹⁰⁵⁶ Ce pouvoir du Roi est analogue au droit de dissolution des chefs de l'État des régimes parlementaires. Il est l'instrument de la dissolution, mais jamais son auteur réel.

¹⁰⁵⁷ considéré en l'occurrence comme une sorte de chef d'État-bis.

¹⁰⁵⁸ GAILLARD Maurice (dir.) (2005), *op. cit.* p. 132

¹⁰⁵⁹ En mai 1997, à la suite de dissidences au sein du FUNCINPEC et en raison des tensions devenues vives entre les deux partis de la coalition gouvernementale, le prince Ranariddh, alors 1^{er} Premier ministre, et un certain nombre de députés royalistes, demandèrent la dissolution de l'Assemblée nationale, en vain. Même si techniquement elle fut possible, une telle dissolution aurait été inconstitutionnelle. - GAILLARD Maurice (dir.) (2005), *op. cit.* p. 133

¹⁰⁶⁰ GAILLARD Maurice (dir.) (2005), *op. cit.* p. 134

¹⁰⁶¹ L'objectif du constituant était bien la stabilité institutionnelle, ainsi que le confirme CHEM Snguon, ministre de la justice du premier Gouvernement royal : « Nous pensons que la situation est très difficile, dans tous les domaines, et que nous ne pouvons pas nous permettre de rupture du pouvoir : une chute du gouvernement, de nouvelles élections, cela coûte cher et demande du temps. Initialement, nous souhaitons que l'Assemblée nationale ne puisse pas être dissoute. C'est Ranariddh qui, en séance plénière, a proposé qu'elle puisse l'être, mais dans un seul cas: si dans l'espace de 12 mois le gouvernement est mis en minorité à deux reprises. En contrepartie, l'Assemblée nationale ne peut pas renverser le gouvernement facilement : seule est prévue une motion de censure à la majorité des deux tiers des membres, en cas de faute grave (par exemple, un ministre convaincu de corruption), auquel cas il peut y avoir soit démission du ministre, soit, si le gouvernement est solidaire, démission du gouvernement. Donc, ni l'Assemblée ni le gouvernement ne sont facilement "cassables". C'est ce que nous avons voulu ». - La voix du Cambodge, n° 4, novembre 1993, p. 6, cité par GAILLARD Maurice (dir.) (2005), *op. cit.* p. 135

GAILLARD, le régime cambodgien fait la part belle au Parlement et soumet à son influence, en théorie, tous les autres pouvoirs. Il faut y ajouter une régulation juridictionnelle, seule capable, dans le contexte institutionnel choisi par le constituant, de faire respecter la loi fondamentale. C'est le sens qu'il faut donner aux institutions juridictionnelles établies par la constitution et qui doivent assurer la promotion du droit, c'est-à-dire de l'État de droit.¹⁰⁶²

723. Depuis 1993, en dehors des changements intervenus après les élections, les remaniements ministériels se sont produits assez rarement, six fois entre 1993 et 2015 (ceux en décembre 1994 et de août 1997¹⁰⁶³ qui n'étaient que purement circonstanciels, en novembre 1998¹⁰⁶⁴, en août 2001¹⁰⁶⁵, en septembre 2007¹⁰⁶⁶, en mai 2010¹⁰⁶⁷ et en décembre

¹⁰⁶² GAILLARD Maurice (dir.) (2005), *op. cit.* p. 134

¹⁰⁶³ Le remaniement de décembre 1994 était intervenu suite à l'éviction du ministre de l'économie et des finances, SAM Rainsy, et à la démission du ministre des affaires étrangères et de la coopération internationale, le prince NORODOM Sirivudh. Celui d'août 1997 a été effectué après le vote de confiance à l'Assemblée nationale suite au remplacement du prince Ranariddh par UNG Huot au poste de 1^{er} Premier ministre, après les événements de juillet 1997.

¹⁰⁶⁴ Le 23 novembre 1998, 4 députés en exil perdent leurs postes ministériels (LY Tuch, POK Marina, MAY Sam Oeun, YSMA EL Usman). D'après le porte-parole du gouvernement de l'époque, ce remaniement visait à renforcer l'efficacité du gouvernement. – Bulletin EDA n° 257 du 16/01/1998

¹⁰⁶⁵ Le 21 août 2001, un léger remaniement ministériel est approuvé par l'Assemblée nationale. Le ministre FUNCINPEC de la justice, UK Vithun, a été remplacé par son collègue du parti royaliste NEAV Sithong ; CHAN Sarun, du PPC, a succédé à CHEA Song, à la tête du ministère de l'agriculture ; LY Thuch a remplacé son collègue FUNCINPEC, CHHIM Séak Leng, au développement rural. CHHIM Séak Leng est gravement malade ; CHEA Song est décédé. Seul le cas de UK Vithun paraît comme une sanction pour n'avoir su mener à bien la réforme du système judiciaire. Bulletin EDA n° 337 du 16/09/2001

¹⁰⁶⁶ Lors du remaniement ministériel du 5 septembre 2007, le nombre du vice-Premier ministre est passé de sept à huit. Le nouveau siège est attribué à BIN Chhin, membre du PPC, qui a achevé son mandat de neuf ans du Président du Conseil constitutionnel. Ce remaniement a marqué également le retour d'un ancien ministre FUNCINPEC au gouvernement. VENG Sereyvuth a été nommé à la tête du ministre de la culture et des beaux-arts. Il était autrefois ministre du tourisme jusqu'en 2004 et puis Chef de l'autorité nationale du tourisme. Il a remplacé le prince SISOWATH Panara Sirivuddh, qui est tombé malade. Deux nouveaux secrétaires d'État ont été également nommés. Il s'agissait de CHAN Sotheavy, CPP, a été nommé secrétaire d'État pour le ministère de la justice. Le prince SISOWATH Tesso du FUNCINPEC est devenu secrétaire d'État au ministère du tourisme. – *Phnom Penh Post*, du 4 octobre 2007.

¹⁰⁶⁷ L'Assemblée nationale a voté, le 27 mai 2007 avec 87 sur les 108 voix, la confiance aux onze membres supplémentaires du gouvernement sur proposition du Premier ministre HUN Sen. Ce dernier a justifié cette demande par la nécessité du travail au sein du Gouvernement. Ces nouveaux membres qui ont fait preuve d'une grande capacité et responsabilité pour leur travail aideront à mettre en œuvre la politique gouvernementale, a-t-il souligné. Ces 11 nouveaux membres sont : CHHEANG Yanara, Secrétaire général du Conseil pour le Développement du Cambodge (CDC) a été nommé ministre délégué auprès du Premier ministre ; YUTH Phou Thong a été nommé secrétaire d'État à l'agriculture, à la forêt et à la pêche ; BUN Sambo, Conseiller du Premier ministre HUN, Sen a été nommé secrétaire d'État à la Présidence du Conseil des ministres ; SOKHOM Pheakvanmoni, directeur général des Chemins de fer, a été nommé secrétaire d'État au ministère des travaux publics et des transports ; SEAN Borat, conseiller du Premier ministre pour l'éducation, a été nommé secrétaire d'État à l'éducation, à la jeunesse et aux sports ; SOEUNG Roathchavy, Directrice générale de l'ASEAN du ministère des affaires étrangères et la coopération internationale a été promue secrétaire d'État ; NGY Tayi, sous-secrétaire d'État au ministère de l'économie et des finances a été promu secrétaire d'État ; HANG Choun Narong, Secrétaire général du ministère de l'économie et des finances a été promu secrétaire d'État ; THEA Kruiy a été nommé secrétaire d'État à la santé ; TOM Sambol a été nommé secrétaire d'État à la défense nationale en remplacement de HUN Phoeung, dont les fonctions ont été mises fin ; TAN Vutha a été nommé secrétaire

2013¹⁰⁶⁸ pour le remplacement des membres du Gouvernement qui ne sont plus en capacité de travailler et la nomination de nouveaux membres (ministre et secrétaires d'État) dans l'Exécutif. Par ailleurs, il faut souligner la relative stabilité des structures ministérielles, les modifications à mi-parcours des mandats restant assez rares.

724. Enfin, il est à noter la réelle stabilité gouvernementale observée depuis 1979 au niveau des chefs de gouvernement 5 Premiers ministres, en 36 ans dont HUN Sen qui occupe le poste depuis 1985). Cela recouvre une assez grande stabilité dans la direction de l'exécutif, si on compare avec la période entre l'année de l'Indépendance du Cambodge en 1953 et 1970, au cours de laquelle se sont succédé 30 gouvernements dirigés par 13 Premiers ministres). Cette stabilité concerne aussi certains ministres¹⁰⁶⁹ qui restent au Gouvernement depuis 1993 dont certains occupent même les mêmes fonctions.

(b). La conception et la stratégie politique du parti dominant au pouvoir

725. Après la révision de la Constitution en mars 2006 modifiant la règle de la majorité des deux tiers en la majorité absolue, aucun obstacle ne peut empêcher le PPC de former seul un gouvernement après sa victoire aux élections législatives de 2008 et de 2013. En effet, le scrutin de 2008¹⁰⁷⁰ a donné une large victoire au PPC alors que celui de 2013 lui donne une victoire plus timide par rapport au précédent scrutin avec 68 sièges sur 123. En 2008, des politologues estimaient que le PPC avait tous les moyens de présenter un gouvernement de taille modeste pour ces dernières législatures.

726. Contrairement à ces estimations, les effectifs des 4^{ème} et 5^{ème} mandats du Gouvernement royal du Cambodge dirigé par le Premier ministre HUN Sen sont en fait encore plus nombreux que ceux des précédents mandats. En effet, le Gouvernement royal du

d'État aux affaires étrangères et de la coopération internationale en remplacement de HAK Savuth qui a appelé à exercer une autre fonction.

¹⁰⁶⁸ Après la division du ministère de l'industrie, de l'énergie et des mines en deux (Kram royal n° NS/KRM/1213/018 du 9 décembre 2013 promulguant la loi sur la création du ministère de l'industrie et de l'Artisanat et Kram royal no NS/KRM/1213/017 du 6 décembre 2013 promulguant la loi sur la création du ministère de l'énergie et des mines), les dirigeants de ces deux ministères (un ministre et 6 Secrétaires d'État pour chacun) ont été nommés par *Kret* royal n° NS/RKT/1213/1393 du 21 décembre 2013. Dans ce même *Kret* royal, il était également question de la nomination d'un nouveau secrétaire d'État aux ministères du commerce, du tourisme et des affaires féminines et d'un nouveau ministre délégué auprès du Premier ministre.

¹⁰⁶⁹ Il s'agit, par exemple, de SAR Kheng, Vice-Premier ministre, ministre de l'intérieur, de SOK An, Vice-Premier ministre, ministre en charge de la PCM, de TEA Banh, Vice-Premier ministre, ministre de la défense nationale, de KEAT Chhon, Vice-Premier ministre, ministre de l'économie et des finances (de 1995-2013), de HOR Namhong, Vice-Premier ministre, ministre des affaires étrangères et de la coopération internationale (de 1998-2016).

¹⁰⁷⁰ Sur les 123 sièges de l'Assemblée nationale, le PPC remporte 90, le Parti d'opposition Sam Rainsy, 26, le Parti des Droits de l'Homme 3, le FUNCINPEC, deux, le Parti Norodom Ranariddh, 2 sièges.

Cambodge de la 4^{ème} législature issu des élections de 2008 comprenant 241 membres¹⁰⁷¹. Auprès du Premier ministre, on compte 9 vice-Premiers ministres, 16 ministres d'État, 25 ministres (sept sont des nouveaux), 198 secrétaires d'État¹⁰⁷² (35 % de plus qu'en 2004). Le FUNCINPEC perd tous ses ministres, mais reçoit 54 postes de secrétaires et sous-secrétaires d'État. Le Gouvernement royal formé le 24 septembre 2013¹⁰⁷³ est composé de 243 membres (un Premier ministre, 9 vice-Premiers ministres, 15 ministres d'État, 26 ministres, 13 ministres délégués auprès du Premier ministre et 179 secrétaires d'État)¹⁰⁷⁴.

727. Cette pléthore s'explique par la conception et la stratégie politique du parti au pouvoir, le PPC, et en particulier du Premier ministre HUN Sen. Il s'agit tout d'abord de l'un des fondements de la solidarité au sein du PPC prévu par l'article 4 alinéa 2 de son statut qui précise que « le Parti n'autorise pas la division et la destruction de la solidarité et maintient à tout prix l'unité du parti ». ¹⁰⁷⁵ C'est dans cet esprit que le PPC, notamment le Premier ministre HUN Sen, a mis en œuvre une politique qui consiste à « garder les membres existants et recruter des membres nouveaux », autrement dit la politique de rassemblement qui s'inscrit dans le concept de la famille, c'est-à-dire, réunir ou placer les membres existences et attirer des nouveaux membres sous le même toit voire sous contrôle. ¹⁰⁷⁶

728. En effet, pour le Premier ministre HUN Sen, la paix et la stabilité politique qui s'enracinent progressivement depuis 1993 dans le pays n'étaient pas encore solides. L'expérience du passé, notamment dans les années 1950 et 1960, montre que les dirigeants à la commande des hautes institutions de l'État ont écarté systématiquement ceux qui ne partageaient pas ou critiquaient leur manière de gérer les affaires du pays et ceux qui s'opposaient à leurs politiques voire les considéraient comme adversaires, concurrents ou ennemis. Cela les a poussés à lutter contre eux par tous les moyens y compris la constitution des forces armées de résistance ou de rébellion. Ainsi, la démocratie libérale pluraliste a permis à ceux qui ne sont pas contents des actions du gouvernement et du parti au pouvoir de

¹⁰⁷¹ *Kret* n° NS/RKT/0908/1055 du 25 septembre 2008 sur la nomination du Gouvernement Royal du Cambodge. En 2009, 11 secrétaires d'État supplémentaires ont obtenu la confiance de l'Assemblée nationale.

¹⁰⁷² 205 sous-secrétaires d'État, soit un total de plus de 460 personnes.

¹⁰⁷³ *Kret* royal n° NS/RKT/0913/903 sur la nomination des membres du Gouvernement royal.

¹⁰⁷⁴ Et 204 sous-secrétaires d'État. Depuis cette nomination, un certain nombre complémentaire de sous-secrétaires d'État ont nommés, ce qui s'élève à plus de trois cents.

¹⁰⁷⁵ Grâce à cette solidarité au sein de sa classe dirigeante et du parti, le PPC a surmonté de nombreux obstacles et manœuvres visant à le diviser depuis 1993 et s'est maintenu au pouvoir.

¹⁰⁷⁶ Des membres de Gouvernement des précédents mandats (ministres et secrétaires d'État) du PPC et du FUNCINPEC ainsi que des Sous-Secrétaires d'État, qui n'ont plus été reconduits pour diverses raisons (retraites, ...) ont été nommés aux fonctions honorifiques de Conseillers du gouvernement et de Conseillers du ministère avec rang équivalent de Vice-Premier ministre, de ministre d'État, de ministre ou de secrétaires d'État.

constituer des partis politiques afin de participer aux élections au lieu de conquérir le pouvoir par la force.¹⁰⁷⁷ La réunion de ces acteurs politiques a permis de conduire le pays vers une stabilité constitutionnelle et politique. Par ailleurs, le fait de garder les anciens membres du gouvernement qui, pour diverses raisons, ne peuvent plus être dans les postes clefs, qu'ils soient du PPC ou d'autres partis, en leur attribuant des fonctions honorifiques les empêchait de rejoindre le camp adverse, Ainsi, rassembler tout le monde, y compris les collègues de travail issus d'autres partis politiques et d'anciens adversaires rejoignant une cause commune, sous le même toit, vaut mieux que de les laisser dehors sans surveillance, ni cadre à leurs actions, prenant ainsi le risque, comme les expériences du passé l'ont prouvé, qu'ils causent des ennuis voire fomentent des troubles.

729. Cette politique de rassemblement se décline en trois aspects à savoir fidéliser et récompenser les membres existants, garder les membres du parti et du partenaire de coalition et attirer les meilleurs éléments des autres partis, notamment les partis adverses.

730. D'une part, le PPC dispose de réseaux bien tissés au niveau national jusqu'à l'échelon local et semble bien ancré dans le paysage politique. À chaque échelon, des responsables, en particulier les membres du parti qui sont au gouvernement, sont désignés pour s'occuper des circonscriptions électorales, de la capitale aux provinces en passant par les communes. Ils ont apporté leurs contributions au développement de ces circonscriptions afin d'élever le niveau de vie et le bien-être des habitants. Une des récompenses est l'attribution de fonctions politiques et administratives à ces membres. Le Premier ministre HUN Sen a déclaré même lors de la campagne électorale de 2008, qu'il « ne changerait pas une équipe qui gagne »¹⁰⁷⁸. Cela résume clairement la stratégie du PPC consistant à récompenser les membres qui ont œuvré pour la victoire du parti lors des élections.¹⁰⁷⁹

731. Par ailleurs, au sein même du parti dominant, il existe des membres ayant des

¹⁰⁷⁷ Propos du Premier ministre HUN Sen lors de la réunion du Conseil des ministres du 25 septembre 2008

¹⁰⁷⁸ Pas de valse de hauts fonctionnaires. Dans une déclaration datée du 15 août 2008, le chef du gouvernement a démenti les rumeurs qui ont commencé à circuler dès le lendemain des élections sur d'éventuels changements de gouverneurs, gouverneurs adjoints, commissaires de police et adjoints, et qui ont semé, selon lui, la panique dans les rangs des hauts fonctionnaires et des forces de l'ordre. "En tant que Premier ministre, je tiens à préciser que le gouvernement royal du Cambodge ne prévoit aucun changement [à ces postes] pour le moment", a déclaré Hun Sen, appelant les esprits à se calmer, les hauts fonctionnaires à poursuivre normalement leur travail au quotidien pour servir l'intérêt de la nation et de la population, et à traduire devant la justice celles et ceux à l'origine de ces bruits. - DUONG Sokha, "Au Cambodge, le prochain gouvernement sera gonflé... la gabegie aussi ?", in www.ka-set.info, (un site d'information sur le Cambodge en français, qui cessa de paraître en 2010), le 25 août 2008.

¹⁰⁷⁹ Sur cet aspect, pour certains observateurs de la vie politique cambodgienne, il est déduit que les membres du gouvernement travaillent plus pour le parti que pour la population et la nation. Il est clair qu'il y a l'absence de la séparation entre les structures du parti et celles des institutions publiques. La structure du parti existe dans les ministères.

sensibilités différentes rassemblés autour de deux clans menés par deux hommes les plus puissants du parti. Chaque clan veut toujours avoir ses membres représentés dans le gouvernement royal. Alors, il n'est pas mauvais aux yeux du parti de créer toujours plus de postes au sein du gouvernement afin d'éviter les mécontentements, bien que cela ne réponde pas à une nécessité, au regard des exigences du travail.¹⁰⁸⁰

732. D'autre part, il s'agit de la stratégie qui consiste à maintenir les mêmes personnalités au pouvoir. Elle n'est destinée qu'à renforcer et élargir le réseau du parti. Ceci est bien plus important que le travail du gouvernement en lui-même. Une formation a besoin de consolider son pouvoir afin de diriger le pays, et pour cela, elle ne met en avant ou ne travaille qu'avec des personnes qu'elle connaît. Cela s'explique également par la volonté d'appliquer le principe du pluralisme au sein du gouvernement tel que stipulé dans la Constitution - qui sera ouvert à certaines personnalités de son ancien partenaire de coalition gouvernementale, le FUNCINPEC - et, d'autre part, le besoin de réajuster les effectifs en fonction des besoins du pays en matière du développement et de la croissance économique du Cambodge, laquelle « nécessite que davantage de ressources humaines soient mobilisées » à la tête du pays. Le Premier ministre a en conséquence besoin d'être soutenu par une équipe encore plus performante dans la bonne gestion des affaires de l'État.

733. En plus des membres du PPC, les membres ou anciens membres du FUNCINPEC avec qui ils avaient l'habitude de travailler sous les précédents Gouvernements participent aux gouvernements de 2008 et 2013 en se voyant confier divers postes. Les exigences de travail imposées par la gestion des affaires du pays dont le rôle devient de plus en plus grand sur la scène régionale et internationale imposent au chef du gouvernement de s'entourer d'un personnel compétent, qualifié et expérimenté.¹⁰⁸¹

734. Les effectifs pléthoriques du gouvernement résultent, par ailleurs, de la stratégie du PPC et du Premier ministre HUN Sen qui, instrumentalisant le système de démocratie pluripartite, ont entrepris d'affaiblir les partis d'opposition autant que possible en offrant des postes ministériels à certains de leurs membres, les incitant ainsi à faire défection afin de rejoindre leur camp, attirant avec eux d'autres sympathisants. Il s'agit de la politique d'ingérence qui consiste à diviser des partis rivaux par l'incitation à la création d'un mouvement protestataire en leur sein afin de les affaiblir ou les faire disparaître. Certains

¹⁰⁸⁰ THENG Chan Sangvar, *op. cit.* p. 311

¹⁰⁸¹ Or, force était de constater qu'ils s'en trouvaient plusieurs parmi les membres du FUNCINPEC, ainsi que du PSR. D'un autre côté, il faut tout de même reconnaître que nombre de ces nominations le furent uniquement à titre honorifique.

croient que ces partis politiques ont un faible leadership et que le rassemblement de ses membres ne peut logiquement pas perdurer. Le parti dominant a dû accepter la conversion de membres d'autres partis plus faibles. L'appel solennel d'un parti politique, en particulier du parti dominant, adressé aux membres d'autres partis à le rejoindre, est souvent utilisé. Cet appel est naturellement accompagné de promesses et d'avantages qui consistent traditionnellement à leur octroyer des postes politiques ou administratifs. Le parti dominant doit répondre non seulement aux besoins de leurs propres membres, mais il est obligé de satisfaire les nouveaux adhérents venant d'autres partis. Tout cela est rendu possible en raison de la contradiction entre l'idéal démocratique occidental (l'État de droit) et la réalité de la société cambodgienne. En effet, d'après Raoul JENNAR, dans le système politique de la démocratie libérale, il faut des compétitions mais en même temps, la structure de l'État n'est pas soumise à cette compétition. Néanmoins, des promesses de postes et le clientélisme sont monnaie courante. La politique cambodgienne confirme une observation selon laquelle plus l'État est faible, plus le clan est fort, car il garantit à la fois la sécurité et la promotion.¹⁰⁸²

735. C'est ainsi que durant la période précédant la campagne électorale de 2008, le Premier ministre HUN Sen a annoncé à plusieurs reprises des vagues de défections des membres du Parti Sam Rainsy¹⁰⁸³ comme, pour ne citer que quelques uns, les anciens députés PSR, NGO Sovann, KEO Remy, SOK Pheng, qui ont été nommés respectivement dans le Gouvernement royal de 2008, ministre délégué auprès du Premier ministre et secrétaires d'État à la Présidence du Conseil des ministres.

736. Enfin, l'abondance des membres dans les gouvernements de 2008 et 2013 est due à la stratégie du PPC et du Premier ministre HUN Sen, qui s'inscrit dans la nécessité de préparer la relève. En effet, depuis 1979, le PPC domine la scène politique cambodgienne. Pour ses dirigeants, le parti pourrait diriger le pays encore longtemps, mais ceux qui sont en poste de responsabilité gouvernementale sont de plus en plus âgés¹⁰⁸⁴. L'équipe dirigeante actuelle du PPC a vieilli et le parti doit se régénérer, se rajeunir et il faut de nouveaux visages. Le PPC a ainsi mis en œuvre une politique de rajeunissement des membres du gouvernement par le biais de la nomination de plus en plus de cadres jeunes à des postes de responsabilité dans le gouvernement, dans les fonctions ministérielles voire dans l'équipe des dirigeants.

¹⁰⁸² Entretien du 8 juillet 2009

¹⁰⁸³ Selon SAM Rainsy, en 2003, juste avant les élections, parmi les 15 députés de son parti à l'Assemblée nationale, 7 ont fait défection pour rejoindre le PPC et ont été nommés aux postes politiques dans le Gouvernement en juillet 2004. – *Cambodge nouveau*, n° 264 mai 2008, p. 3

¹⁰⁸⁴ Dans l'équipe gouvernementale du 5^{ème} mandat (2013-2018), notamment à partir du niveau des ministres, plus de 80% ont plus de 60 ans. – Discours du Premier ministre HUN Sen lors de la 1^{ère} réunion du Conseil des ministres du 26 septembre 2013

Comme dans le passé, le gouvernement constitue un lieu de formation par excellence des futurs dirigeants. PENN Thol souligne que dans les années 1950 où le Cambodge était encore sous l'influence française, peu de ministres étaient sortis de l'École d'Administration ou de formation de base solide dans les domaines de la gestion ou de leur compétence. Ces ministres étaient appelés à occuper des postes de responsabilité et devaient apprendre sur le tas. Les secrétaires d'État étaient membres du Gouvernement. Il manquait de gens qualifiés (qui avaient la confiance du chef de l'État). On avait recours au cumul de portefeuilles chez le Vice-Président du Conseil, les ministres d'État et les ministres, lesquels étaient assistés de jeunes secrétaires d'État voire sous-secrétaires d'État. Il s'agissait de faire entrer les jeunes dans le gouvernement pour qu'ils apprennent, en travaillant, à gérer les affaires du pays¹⁰⁸⁵.

737. Dans cette optique de formation des futurs gérants des affaires du pays dans le Gouvernement, le Premier ministre HUN Sen, vu son parcours personnel, étant ministre des Affaires étrangères à l'âge de 27 ans en 1979, Premier ministre à 32 ans en 1985, accorde une importance particulière aux jeunes. Il a mis en œuvre une politique qualifiée « rajeunissement des membres du gouvernement »¹⁰⁸⁶, en particulier depuis 2008. Il a déclaré lors de la première réunion du Conseil des ministres du 26 septembre 2008 que son Gouvernement du 4^{ème} mandat était composé de membres appartenant à trois tranches d'âge à savoir de 30 à 50 ans, de 50 à 60 ans et de 60 à plus de 75 ans. Ce fut comme une famille composée de plusieurs générations qui apportaient des visions et des points de vue différents permettant d'enrichir la réflexion sur les réformes et les stratégies quant à leur mise en œuvre. En même temps, c'était une meilleure façon d'assurer la continuité de la pensée et de la ligne politique pour le développement du pays, tout en préparant la relève. Cette déclaration a été reprise lors de la première réunion du Conseil des ministres du 25 septembre 2013.

738. A la lumière de la conception et de la stratégie suscitée, dans l'équipe gouvernementale formée le 25 septembre 2008¹⁰⁸⁷, même si le FUNCINPEC n'a obtenu que deux sièges à l'Assemblée nationale, le PPC l'a gardé comme partenaire de la coalition gouvernementale en permettant à NHIEK Bunchhay, secrétaire général du FUNCINPEC et interlocuteur privilégié du PPC, de conserver son poste de vice-Premier ministre et par son intermédiaire, un sous-secrétaire d'État FUNCINPEC par ministère a été nommé. Bon

¹⁰⁸⁵ PENN Thol, membre du Conseil Constitutionnel entre 2006 et 2015). SE PENN Thol était secrétaire d'État à l'économie nationale chargé du commerce extérieur dans le Gouvernement du prince Sihanouk, du 1^{er} mai 1967 au 31 janvier 1968. - Entretiens du 20 et 21 août 2012.

¹⁰⁸⁶ Notamment ceux de son parti, le PPC.

¹⁰⁸⁷ *Kret* royal no NS/RKT/0908/1057 du 25 septembre 2008 sur la nomination du Gouvernement Royal du Cambodge.

nombre de secrétaires d'État FUNCINPEC du précédent gouvernement ont été nommés conseillers du Gouvernement ou à des postes honorifiques. Et cela, sans compter une majorité des anciens membres FUNCINPEC de précédents gouvernements ont rejoint les rangs du PPC. Certains ont pu conserver leur poste de ministre¹⁰⁸⁸ et de secrétaires d'État en raison de leur qualification et de bonnes performances dans l'exercice de leurs fonctions. Par contre, aucun membre FUNCINPEC issu de la famille royale, que le PPC, à plusieurs reprises, a appelé à ne pas prendre part à la vie politique, ne faisait partie des membres du Gouvernement. C'est ainsi que le Premier ministre HUN Sen fut assisté de neuf vice-Premiers ministres¹⁰⁸⁹ contre 7 lors du précédent mandat, de 16 ministres d'État, de 25 ministres, de 13 ministres Délégués auprès du Premier ministre et de 191 secrétaires d'État. Les ministres de FUNCINPEC du précédent gouvernement ont été remplacés par des dignitaires du PPC.¹⁰⁹⁰ À l'exception de LU Lay Sreng, vice-Premier ministre et ministre FUNCINPEC du développement rural dans le 3^{ème} Gouvernement (2004-2008), ces ministres FUNCINPEC obtiendront des postes de ministre d'État chargé de mission spéciale¹⁰⁹¹.

739. Dans le Gouvernement du 5^{ème} mandat de la législature formé le 25 septembre 2013, la composition était à peu près la même que celle du précédent mandat, sauf changement de ministre dans une dizaine de ministères¹⁰⁹², qui ne fut qu'une chaise musicale.

¹⁰⁸⁸ Par exemple, le cas de ING Kutha Phavi, ministre des affaires féminines. KHUN Haing, SEREI Kosal, LU Thuch, ont conservé leur poste de ministre d'État chargé de mission spéciale (sans portefeuille ministérielle).

¹⁰⁸⁹ Trois nouvelles têtes apparaissent : MEN Sam An, ministre d'État et ministre des relations parlementaires et de l'inspection, KEAT Chhon, ministre d'État et ministre de l'économie et des finances, et YIM Chhay Ly, secrétaire d'État au développement rural.

¹⁰⁹⁰ LU Lay Sreng devrait céder son portefeuille du développement rural à CHEA Sophara, secrétaire d'État à l'Aménagement rural et ancien gouverneur de Phnom Penh ; IM Sethy, secrétaire d'État à l'éducation, en prendrait la tête en remplacement de KOL Pheng ; MAM Bun Heng, secrétaire d'État à la santé, hériterait de ce ministère qui était aux mains de NUTH Sokhom ; TRAM Iv Tek, secrétaire d'État aux travaux publics, remplacerait son ministre, SUN Chanthol ; le ministre de la culture VENG Sereyvuth passerait la main à son secrétaire d'État HIM Chhèm ; et enfin, MIN Khin, secrétaire général du Comité permanent des fêtes nationales et internationales, décrocherait le portefeuille des cultes en remplacement de son ministre KHUN Haing, qui a depuis rejoint le PPC.

¹⁰⁹¹ SUN Chanthol, KHUN Haing, KOL Pheng, NUTH Sokhom, VENG Sereyvuth, ...

¹⁰⁹² Plusieurs changements marquent la formation du nouveau gouvernement. AUN Porn Moniroth devient ministre des finances et de l'économie en remplacement de KEAT Chhon. Le ministre du commerce CHAM Prasith devient ministre de l'industrie, de l'énergie et des mines ; il est remplacé au ministère du commerce par SUN Chanthol ; OUK Rabun devient ministre de l'agriculture en remplacement de CHAN Sarun; HANG Chuan Naron devient ministre de l'éducation, de la jeunesse et des sports, en remplacement de IM Sethy ; PRAK Sokhonn devient ministre des postes et télécommunications en remplacement de SO Khun; MOK Mareth est remplacé au ministère de l'environnement par SAY Sam Al ; VONG Savuth devient ministre des affaires sociales; ITH Sam Heng devient ministre du Travail; Madame PHOEUNG Sakona devient ministre de la culture et des beaux-arts en remplacement de HIM Chen. PICH Bunthin est ministre du nouveau ministère de la Fonction Publique.

Le nombre reste pléthorique¹⁰⁹³. Le Premier ministre HUN Sen est assisté, toujours de neuf vice-Premiers ministres, tous PPC¹⁰⁹⁴, de 14 ministres d'État¹⁰⁹⁵, de 28 ministres¹⁰⁹⁶, de 15 ministres délégués auprès du Premier ministre et de 183 secrétaires d'État¹⁰⁹⁷. Le FUNCINPEC qui n'a plus de siège à l'Assemblée nationale a toujours un sous-secrétaire d'État nommé par ministère.

740. Face à cette composition, certains observateurs de la vie politique cambodgienne qui n'approuvent pas la stratégie du PPC ont des réactions divergentes et variées. D'un côté, pour Raoul JENNAR, les résultats des élections de 2013 qui donnent au PPC, 68 sièges, soit une perte de 22 sièges à l'Assemblée nationale, par rapport aux élections de 2008, c'est le pire score depuis 1998. Les attentes exprimées par le peuple cambodgien lors du scrutin réclamaient un gouvernement rajeuni, resserré et engagé dans un programme de réformes précis. Rien de tout cela. On s'attendait à ce que la composition du gouvernement change tout en injectant plus de sang neuf au niveau des ministres mais en fait, on retrouve presque les mêmes visages. Le PPC semble s'avérer incapable de tirer les leçons de sa faiblesse lors des dernières élections. On ne peut s'en réjouir. On prend les mêmes et on recommence, à peu de choses près dans ce « nouveau » gouvernement.¹⁰⁹⁸ Il n'y a pas eu de changement majeur pour le développement du pays mais le népotisme et ses dérives demeurent. Le PPC a reçu un carton jaune des électeurs lors du scrutin du 28 juillet 2013, mais il semble avoir des difficultés à trancher parmi ses membres.

741. D'un autre côté, pour les partisans du PPC, le caractère pléthorique des effectifs du gouvernement de 2013 s'explique par la politique du parti de maintenir toujours ses membres unis et de montrer que bien que les résultats des élections ne soient pas à la hauteur des objectifs fixés, le parti reste toujours aux commandes du pays.

¹⁰⁹³ Les membres du PPC qui occupent des postes à responsabilité mais qui atteignent l'âge de la retraite sont nommés à des fonctions de Conseillers du gouvernement ou d'un ministère s'ils ne figurent pas dans la liste des membres du gouvernement.

¹⁰⁹⁴ NHIEK Bunchhay du FUNCINPEC a perdu son poste de Vice-Premier ministre. À sa place, KE Kim Yan, ancien Commandant en chef des Forces armées royales khmères a été nommé.

¹⁰⁹⁵ Dont 4 anciens FUNCINPEC qui ont adhéré au PPC

¹⁰⁹⁶ Dont trois considérés comme jeunes (les ministres de l'environnement, SAY Sam Al, 34 ans, de l'économie et des finances, AUN Porn Monirath, 48 ans, et de l'éducation, de la jeunesse et des sports, HANG Chhuon Naron, 51 ans.

¹⁰⁹⁷ Dont en moyenne, deux jeunes de moins de 50 ans, par ministère, ce qui représente environ 20%.

¹⁰⁹⁸ *Le petit journal du Cambodge*, du 30 septembre 2013

§. 2. La surabondance des instances administratives du travail gouvernemental

742. Conséquences des effectifs pléthoriques des membres du gouvernement, en raison de la nécessité politique et de la stratégie politique du parti au pouvoir, depuis fin 1993, il a été constaté que le nombre des ministères ne cesse de croître progressivement (a). Ce phénomène de l'hypertrophie concerne également les structures interministérielles (b).

(a). L'hypertrophie des départements ministériels

743. Après l'adoption et la promulgation de la Constitution en septembre 1993, le premier Gouvernement royal du Cambodge (GRC) créé en novembre 1993¹⁰⁹⁹ comptait vingt ministères et deux secrétariats d'État et le Cabinet du Conseil des ministres, une légère baisse du nombre de ministères par rapport au GNPC. Le deuxième GRC formé en novembre 1998¹¹⁰⁰ est composé de vingt-quatre¹¹⁰¹ avec quelques aménagements, dont deux nouveaux ministères¹¹⁰² nouvellement créés et le nombre des secrétariats d'État a été confirmé (deux)¹¹⁰³, la Présidence du Conseil des ministres (PCM) restant le pivot crucial de l'activité gouvernementale, surtout pour ce qui concerne la coordination et à la réforme. Le Gouvernement royal institué un an après les élections législatives de juillet 2003¹¹⁰⁴ a

¹⁰⁹⁹ *Kret* non numéroté en date du 1er septembre 1993, modifié par le *Kret* n° 1094/83 du 24 octobre 1994 et le *Kret* n° 1094/90 du 31 octobre 1994.

¹¹⁰⁰ *Kret* n° 1198/072 du 30 novembre 1998.

¹¹⁰¹ Les vingt-quatre ministères sont (1) de la défense nationale ; (2) de l'intérieur ; (3) des relations avec le Parlement et de l'inspection ; (4) des affaires étrangères et de la coopération internationale ; (5) de l'économie et des finances ; (6) de l'information ; (7) de la santé ; (8) de l'industrie, des mines et de l'énergie ; (9) du plan ; (10) du commerce ; (11) de l'éducation, de la jeunesse et des sports ; (12) de l'agriculture, de la forêt et de la pêche ; (13) de la culture et des beaux-arts ; (14) de l'environnement ; (15) du développement rural ; (16) des affaires sociales, du Travail, de la formation professionnelle et de la réhabilitation juvénile ; (17) des postes et des télécommunications ; (18) du culte et des affaires religieuses ; 19- des affaires féminines et des anciens combattants ; (20) des travaux publics et du Transport ; (21) de la justice ; (22) du tourisme ; (23) de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de la construction ; (24) des ressources en eaux et de la météorologie.

¹¹⁰² Ils sont celui de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de la construction (loi n° 0699/09 du 23 juin 1999, JO 1999, n° 23, p. 1024) et celui des ressources en eaux et de la météorologie (loi n° 0699/08 du 23 juin 1999, JO 1999, n° 23, p. 1022).

¹¹⁰³ Les deux sont celui à la fonction publique et celui à l'Aviation civile. À partir de ce deuxième gouvernement, ces deux institutions ont été mises sous la tutelle directe de la très puissante PCM.

¹¹⁰⁴ Les élections de juillet 2004 ont donné la victoire au PPC, mais celui n'a pas obtenu la majorité nécessaire qui est celle des deux tiers des sièges à l'assemblée nationale pour pouvoir former seul le gouvernement. Le PPC était forcé à former à nouveau un gouvernement de coalition, mais aucun des deux autres partis ayant obtenu les

également vu sa structure remaniée. Le nombre des ministères a été encore une fois accru¹¹⁰⁵ par la division du ministère des affaires sociales, du travail, de la Formation professionnelle et de la réhabilitation juvénile en deux (le ministère des affaires sociales, des anciens combattants et de la réhabilitation juvénile¹¹⁰⁶ et le ministère du travail et de la formation professionnelle¹¹⁰⁷). Le ministère des affaires féminines et des anciens combattants est, quant à lui, devenu le ministère des affaires féminines¹¹⁰⁸. Le GRC du 4^{ème} mandat mis en place en septembre 2008 a gardé la même structure gouvernementale de 2004 avec le même nombre de ministères et de secrétariats d'État. Le GRC de la 5^{ème} législature de l'Assemblée nationale formé le 25 septembre 2013, a également repris la même structure du gouvernement de 2008 avec un changement relatif à l'élévation en ministère du secrétariat d'État à la Fonction publique. En décembre 2013, un nouveau ministère a été ajouté, né de la division du ministre de l'industrie, de l'énergie et des mines en deux (le ministère de l'industrie et de l'Artisanat et le ministère des mines et de l'énergie).

744. Les tâches dévolues au Gouvernement royal ne sont pas proportionnelles à ce nombre important de ministères, et cela pour un petit pays comme le Cambodge. Nous estimons que cette pléthore des structures ministérielles est causée par des raisons juridiques, politiques et techniques. Il s'agit tout d'abord de l'absence d'encadrement juridique du nombre des ministères dont chaque gouvernement peut disposer. En effet, comme nous l'avons évoqué, la Constitution de 1993 ne limite pas le nombre des ministères au sein du Gouvernement royal. Dans son article 127 nouveau, elle se contente de conférer au législateur le soin de déterminer l'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres¹¹⁰⁹. La loi du 20 juillet 1994 portant organisation et fonctionnement du Conseil des ministres n'a pas non plus limité le nombre des ministères. Le législateur a une large marge de manœuvre pour créer de nouveaux ministères.

745. D'autre part, cette pléthore est liée au paysage particulier du monde politique cambodgien dans la période contemporaine. Les partis politiques s'entendent entre eux pour créer toujours plus de ministères afin d'avoir beaucoup de postes disponibles dans le

sièges (le FUNCINPEC et le PSR) n'a accepté de s'y joindre. Ce refus a provoqué un blocage politique pendant un an, avant que le FUNCINPEC ne cède.

¹¹⁰⁵ Le troisième gouvernement dispose de vingt-cinq ministères, deux secrétariats d'État (les mêmes que ceux du deuxième gouvernement) et la PCM (*Kret* n° 0704/124 du 15 juillet 2004, JO 2004, n° 6, p. 1436).

¹¹⁰⁶ Loi n° 0105/001 du 17 janvier 2005 (JO 2005, n° 03, p. 181).

¹¹⁰⁷ Loi n° 0105/003 du 17 janvier 2005 (JO 2005, n° 03, p. 185).

¹¹⁰⁸ Loi n° 0105/002 du 17 janvier 2005 (JO 2005, n° 03, p. 183).

¹¹⁰⁹ Il dispose que : « L'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres feront l'objet d'une loi ».

Gouvernement afin de donner satisfaction à leurs membres qui se sont battus lors des élections.¹¹¹⁰ Depuis les accords politiques entre les partis majoritaires répondant à la condition de la majorité des deux tiers entre 1993 et 2006 et plus facilement encore après l'adoption de l'amendement de la loi fondamentale au début de 2006¹¹¹¹, la création de nouveaux ministères par le législateur ne rencontrait aucun obstacle ou n'était qu'une formalité.

746. Par ailleurs, cette création de nouveaux départements ministériels au Cambodge semblait correspondre, comme le souligne Jacques FOURNIER dans un autre contexte, à l'extension continue des tâches de l'État¹¹¹² compte tenu de l'évolution du pays dans tous les domaines notamment le développement économique en vertu de laquelle les compétences des ministres sont définies. En effet, l'édification des structures gouvernementales se basait au fur et à mesure sur les tâches prises en charge par l'État. Il s'agit des tâches de régulation générale des activités et des rapports sociaux (le ministère de l'Économie et des Finances dans le domaine économique, le ministère du travail et de la Formation professionnelle en matière de relations du travail, le ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de la Construction en matière de l'aménagement urbain, de la zone côtière), de fourniture des services collectifs dans le cadre d'une fonction sociale (la défense, l'éducation, les affaires sociales). Cette édification se focalisait également sur la base des destinataires des politiques publiques. Un membre du gouvernement s'est vu confier le soin de suivre l'ensemble des affaires qui le concerne. Ces destinataires peuvent être alors définis par secteurs d'activité économique et par les caractéristiques telles que l'âge (ministère de l'éducation, de la Jeunesse et des sports), le sexe (le ministère des affaires féminines), les services rendus (le ministère des affaires sociales, des anciens combattants et de la réhabilitation juvénile). Enfin, la création de nouveaux ministères pouvait être motivée par la question de la technicité nécessaire pour les réformes qui s'imposent au gouvernement. Le ministère des Ressources en Eau et de la Météorologie en 1998 a été créé pour la mise en œuvre de l'une des priorités du programme politique du Gouvernement consistant à élargir le système d'irrigation destinée à la culture de riz de 16% à 20% par an entre 1998 et 2003, le

¹¹¹⁰ La mise sur pied du ministère du Travail et de la formation professionnelle a été l'un des points de la campagne électorale du parti royaliste le FUNCINPEC au cours des élections de juillet 2003. Après sa création, ce ministère était dirigé par un ministre FUNCINPEC, NHEP Bunchin.

¹¹¹¹ Loi constitutionnelle n° 0306/006 du 9 mars 2006 portant amendement des articles 82, 88 nouveau, 90 nouveau, 98, 106 nouveau, 111 nouveau, 114 nouveau de la Constitution et de l'article 6 de la loi constitutionnelle additionnelle pour garantir le fonctionnement normal des institutions de la Nation (JO 2006, n° 19, p. 1425).

¹¹¹² FOURNIER Jacques, *op. cit.* pp. 23-24

ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de la Construction créés en 1999 pour la réforme foncière, en prévision de l'adoption de la loi foncière en 2001¹¹¹³, et le ministère de la Fonction publique, créé en 2013, afin de mener la réforme administrative et de la fonction publique,¹¹¹⁴ etc.

747. La structure gouvernementale tient compte aussi du contexte politique bien déterminé (un certain nombre de thème d'actions gouvernementales mis en avant lors de la campagne électorale et après les élections qui ont établi un nouveau rapport de forces politiques). Elle reflète le dosage politique auquel doit obéir la constitution d'un gouvernement de coalition¹¹¹⁵, ainsi que par les desiderata ou les exigences des personnalités en présence. Certains postes ministériels sont ainsi taillés à la mesure de la réputation, ou de l'ambition, de celui ou celle qui est appelé à l'occuper.¹¹¹⁶

748. Pendant ces vingt-deux dernières années, les structures gouvernementales cambodgiennes connaissent une flexibilité plus ou moins importante notamment avec la création ou la disparition des départements ministériels, l'élévation des secrétariats d'État au niveau département ministériel et vice-versa, les changements des appellations. Dans son ouvrage précité, Jacques FOURNIER souligne qu'eu égard à cette flexibilité, certaines structures ministérielles se situent dans des zones de stabilité et d'autres dans des zones de turbulence¹¹¹⁷. Dans les zones de stabilité, nous avons relevé un certain nombre de vieux « ministères », correspondant aux fonctions régaliennes ou de souveraineté de l'État (défense, Intérieur, Affaires étrangères, Finances et justice) et également les autres ministères comme l'éducation, l'Agriculture, le Commerce, le développement rural, le plan, la culture et les Beaux-Arts. Nous avons constaté que dans les zones de turbulence, ce sont les portefeuilles des affaires sociales, du travail, de la Formation professionnelle des anciens combattants, de la réhabilitation juvénile, qui soit sont rassemblées en un grand ministère, soit répartis en deux

¹¹¹³ En effet, c'était aussi pour répondre à la nécessité du pays de maîtriser le développement très rapide dans ces secteurs, après l'accession de l'ensemble du territoire du Royaume à une situation de paix et de sécurité retrouvée grâce la politique « gagnant – gagnant » du Premier ministre HUN Sen, qui a mis fin à l'organisation politique et militaire des rebellions khmers rouges, - GOUVERNEMENT ROYAL DU CAMBODGE, *Significant Achievements of the Royal Government of Cambodia during the Second Legislature of the National Assembly (1998-2003)*, Phnom-Penh, octobre 2004, p. 48

¹¹¹⁴ ROYAL GOVERNMENT OF CAMBODIA, *Rectangular Strategy for Growth, Employment, Equity and Efficiency, phase III*, September 2013

¹¹¹⁵ Ce fut le cas de la création du ministre du Travail et de la formation professionnelle, réclamé par le FUNCINPEC lors de la campagne électorale de 1998.

¹¹¹⁶ Le ministère de l'énergie et des mines a été créé pour le confier à SUY Sem. En effet, ce dernier occupe le portefeuille de l'industrie, de l'énergie et des mines entre 1998 et 2013. Il a été élu député lors des élections de juillet 2013 mais a préféré le poste ministériel.

¹¹¹⁷ FOURNIER Jacques, *op. cit.* pp. 32-33

ou trois départements ministériels.

749. D'un gouvernement à l'autre, certains portefeuilles ministériels comme les relations avec le parlement, les affaires féminines ont été abaissés au niveau de secrétariat d'État autonomes ou rattachés à la Présidence du Conseil des ministres entre 1993 et 1998. D'autre part, il s'agit de mutations de secrétariat d'État au statut de ministère plein. C'est le cas des cultes et des religions en 1998, des relations avec le parlement en 1998, etc. Enfin, certains ministères ont été regroupés. Ce sont les travaux publics et les transports, l'éducation, la Jeunesse et les sports, etc.

750. Ces modifications de structures gouvernementales ont des impacts sur l'organisation et le fonctionnement des instances ministérielles : services placés sous l'autorité d'un secrétariat d'État, ou transférés d'un ministère à un autre, constitution d'un nouveau département ministériel.

(b). L'hypertrophie des structures interministérielles

751. Au point de vue juridique, le Cambodge reste assez remarquable dans son organisation ministérielle. La création de chaque ministère est faite par une loi organique, laquelle renvoie à un *Anukret* du Premier ministre le soin de déterminer l'organisation et le fonctionnement du département ministériel. C'est alors au Gouvernement de définir et de répartir les compétences des ministères qui le composent. Très souvent, la définition du contenu des missions imparties à chaque ministère fait l'objet de tractations lors de leur examen au niveau interministériel voir au niveau du Conseil des ministres. Une fois les missions définies, l'*Anukret* sur l'organisation et le fonctionnement de tel ou tel ministère est rarement amendés dans les années qui suivent.¹¹¹⁸ D'un mandat gouvernemental à l'autre, de nombreux ministères ont été mis sur pied pour réaliser ces lourdes missions. Pourtant, dès le premier GRC de 1993, les structures interministérielles se sont également multipliées au détriment du renforcement des structures ministérielles existantes. Il s'agit des recours quasi-systématiques à un organisme interministériel pour mener une activité. De nombreux conseils, autorités, commissions et comités ont été ainsi créés. Leur nombre a connu une progression très rapide à partir de 1998 avant de diminuer en 2013.

¹¹¹⁸ Seuls les ministères de la justice et de l'éducation, de la jeunesse et des sports, des affaires féminines ont refait leur *Anukret* sur l'organisation et le fonctionnement plusieurs années plus tard. Les nouveaux textes de ces ministères ont été respectivement l'*Anukret* n° 47 ANK du 11 mai 2007 qui remplace celui de 2000, l'*Anukret* n° 84 ANK du 9 juin 2009 qui remplace celui de 1998 et l'*Anukret* n° 7 ANK du février 2005 qui remplace celui de 1998.

752. Les raisons de cette multiplication peuvent être d'abord techniques et, par la suite, purement politiques. D'une part, dès le premier gouvernement royal de 1993, de nombreux projets de réforme et programmes de développement d'envergure devaient être réalisés dans le cadre de la reconstruction et de la réhabilitation du pays. Ils comportaient des caractères multidisciplinaires, nécessitaient un haut degré technique et concernaient les compétences officiellement techniques de plusieurs ministères. Ainsi pour les raisons de commodité technique, des structures interministérielles consultatives et techniques ont été créées progressivement pour prendre en charge ces projets et programmes. Ces structures interministérielles interviennent dans l'exercice de l'activité gouvernementale. Elles sont toutes rattachées à la superstructure du Cabinet du Conseil des ministres qui devient la Présidence du Conseil des ministres à partir de 1996. Certaines sont placées sous la direction du Premier ministre et d'autres, du ministre chargé de la Présidence du Conseil des ministres.

753. Parmi ces structures, il nous semble intéressant d'en citer quelques-unes. Il s'agit tout d'abord du Conseil supérieur de la culture nationale qui a été créé par la Décision N° 25/SSR du 27 août 1993 du Gouvernement National Provisoire du Cambodge. Il est chargé entre autres d'examiner et d'inscrire comme patrimoine culturel national les sites culturels et monuments historiques, protéger les biens culturels antiques et historiques ayant un caractère physique, gérer et contrôler les régions où sont situés les monuments classés ainsi que les collections d'objets d'art qui s'y trouvent, administrer et protéger tous les sites de monuments et les biens culturels de la nation et prendre les mesures nécessaires pour réaliser des projets et toute autre action relative à la protection, la préservation, la restauration et la mise en valeur du patrimoine national. Sa composition a été modifiée par le *Kret* du 19 février 1995. Il était présidé par les deux Premiers ministres et composé de 11 membres dont 8 ministres¹¹¹⁹. Le même jour, l'Autorité pour la Protection du Site et l'Aménagement de la Région d'Angkor (APSARA) a été créée¹¹²⁰ et a pour mission de concevoir et de conduire l'aménagement et le développement touristique de cinq zones définies par l'étude de zonage et de la gestion de Siem Reap/Angkor¹¹²¹. Cette autorité est administrée par un Conseil d'Administration présidé par les co-Premiers ministres et composé des mêmes membres que le Conseil supérieur de la

¹¹¹⁹ Le ministre d'État chargé de la culture et des beaux-arts, de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de la Construction, ou son représentant, Vice-Président ; les membres sont les ministres, ou leur représentant, des travaux Publics et du Transport ; de l'économie et des finances ; de la culture et des beaux-arts ; des affaires Étrangères et de la coopération internationale ; du tourisme ; de l'environnement ; du plan ; le Secrétaire Général du Conseil pour le Développement du Cambodge, le Gouverneur de la province de Siem Reap, ou leur représentant et un Représentant de la Présidence du Conseil des ministres. - L'article 1 du *Kret* n° NS/RKT/029/11 du 19 février 1995.

¹¹²⁰ *Kret* n° NS/RKT/0295/12 du 19 février 1995.

¹¹²¹ L'objet du *Kret* n° 001 NS du 28 mai 1994

culture nationale.¹¹²² L'autorité APSARA a été transformée en Établissement public pour la protection du site et l'aménagement de la région d'Angkor, en janvier 1999¹¹²³. L'autorité APSARA est placée sous la tutelle technique de la Présidence du Conseil des ministres et la tutelle financière et comptable est exercée par le ministère de l'Économie et des Finances. Son Conseil d'Administration est désormais dirigé par un conseiller du gouvernement chargé de l'autorité APSARA et comprend 10 membres.¹¹²⁴

754. Le Conseil pour la réhabilitation et le développement agricoles et ruraux créé le 7 novembre 1994¹¹²⁵ qui a pour mission de gérer et mettre en œuvre des programmes du gouvernement, notamment le Programme national de réhabilitation et de développement du Cambodge afin de développer les zones agricoles et rurales, pour transformer la production de riz au Cambodge de l'usage domestique vers le commerce international, et de réduire les disparités de revenus et des chances entre les zones rurales et urbaines¹¹²⁶. Ce Conseil est présidé par le 2nd Premier ministre et composé 11 membres¹¹²⁷.

755. Puis, le Conseil pour le développement du Cambodge (CDC) créé et organisé par l'*Anukret* du 26 juin 1995 a une compétence d'étude et de proposition extrêmement large dans le domaine économique. Il est le seul et unique responsable de l'organisation de l'évaluation et de la prise de décision sur tous les projets de réhabilitation et développement et d'investissement.¹¹²⁸ Composé de politiques aidés dans leur tâche par de nombreux techniciens, il est présidé par les deux Premiers ministres (les deux co-présidents) et composé

¹¹²² L'article 5 du *Kret* n° NS/RKT/0295/12 du 19 février 1995.

¹¹²³ par le *Kret* n° NS/RKT/0199/18 du 22 janvier 1999, conformément au *Kret* n° NS/RKT/1297/91 du 31 décembre 1997 portant statut juridique des établissements publics administratifs.

¹¹²⁴ Les représentants de la Présidence du Conseil des ministres, des ministères de la culture et des beaux-arts, de l'intérieur, de l'économie et des finances, du tourisme, de l'environnement, de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de la Construction, du Transport et des travaux Publics, le Gouverneur de la Province de Siem Reap, et un représentant du Personnel de l'autorité APSARA. – L'article 4 du *Kret* n° NS/RKT/0199/18 du 22 janvier 1999.

¹¹²⁵ *Anukret* n° 71 ANK du 7 novembre 1994 portant sur création du Conseil pour la réhabilitation et le développement agricole et rural.

¹¹²⁶ L'article 3 de l'*Anukret* n° 71 ANK du 7 novembre 1994.

¹¹²⁷ Le ministre de l'agriculture, des forêts et de la pêche, Vice-Président, et Comme membres, c'étaient le ministre d'État en charge de la réhabilitation et le développement et également ministre de l'économie et des finances, le gouverneur de la Banque nationale du Cambodge, le ministre du commerce, le ministre du plan, le ministre du développement rural, les secrétaires d'État en charge du Cabinet du Conseil des ministres, aux travaux publics et aux transports, un Conseiller du 2nd Premier ministre, un directeur du Département d'hydrographie et de météorologie et comme Secrétaire Général, un haut fonctionnaire du Cabinet du Conseil des ministres. L'article 1^{er} de l'*Anukret* n° 71 du 7 novembre 1994.

¹¹²⁸ Article 3 de la loi sur les investissements du 4 août 1994.

de 9 membres.¹¹²⁹

756. Le Conseil supérieur de la réforme de l'État a été créé en mars 1999¹¹³⁰, pour mener des vastes programmes de réforme dans les domaines de gouvernance, militaires et fonciers. Ce Conseil a été transformé en Conseil de la Réforme de l'État en 2004¹¹³¹, lequel comprenait cinq conseils à savoir le Conseil de la réforme administrative, le Conseil de la réforme légale et judiciaire, le Conseil de la réforme des forces armées royales cambodgiennes, le Conseil de la démobilisation des forces armées et le Conseil de la réforme de la politique foncière. Ce Conseil de la réforme de l'État est présidé par le Premier ministre assisté de vice-Premier ministres et des ministres concernés. Le secrétariat général de ce Conseil est rattaché à la Présidence du Conseil des ministres.

757. Par ailleurs, dans le contexte de la coalition gouvernementale de 1993 à 2008 dominée par les luttes d'influences partisans, les raisons politiques relevaient des stratégies des partis politiques consistant à « diviser pour mieux contrôler ou régner » qui consistaient à mettre sur pied des structures parallèles aux structures existantes pour limiter la capacité de l'autre partenaire de la coalition en empiétant sur leurs compétences. Les structures collégiales peuvent être également utilisées afin d'éviter la trahison, etc. En effet, de nombreux organismes interministériels sous forme de « conseil », « autorité », ... ont été créés par les dirigeants issus du PPC pour récupérer une grande partie des compétences des ministères dont la plupart étaient dirigés par les ministres issus de la formation royaliste FUNCINPEC, ce qui court-circuitait ainsi l'action de ces départements ministériels.

758. À titre d'illustration, jusqu'en 2008, les compétences du ministère des travaux publics et des transports qui était dirigé par un ministre FUNCINPEC ont été empiétées par la Commission interministérielle chargée d'évaluation de l'impact du projet de reconstruction des routes nationales n°3 et n°6¹¹³², la Commission interministérielle chargée de la réhabilitation et du pompage des alluvions dans les fleuves¹¹³³, la Commission

¹¹²⁹ Le ministre d'État en charge de la réhabilitation et le développement, vice-président, et les membres étaient le ministre d'État chargé de la culture, des Arts, de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme, les ministres des travaux publics et des transports, des affaires étrangères de la coopération internationale, de l'économie et des finances et du plan et les secrétaires généraux du CDC, de l'Office cambodgien pour la réhabilitation et le développement (en anglais the Cambodian Rehabilitation and Development Board - CRDB), et de l'Office cambodgien d'investissement (the Cambodian Investment Board).

¹¹³⁰ *Kret* n° NS/RKT/0399/72 du 19 mars 1999

¹¹³¹ *Kret* n° NS/RKT/0904/284 du 27 septembre 2004

¹¹³² Décision n° 64 du GRC du 22 septembre 1999 (JO 1999, n° 35-36, p. 1704).

¹¹³³ Décision n° 67 du GRC du 29 décembre 2000 (JO 2000, n° 48, p. 2075).

interministérielle chargée de résoudre le problème des voitures à volant à droite¹¹³⁴, la Commission interministérielle chargée des études sur la construction des ponts de passage pour les piétons à travers des grandes routes pour réduire les embouteillages¹¹³⁵, le Comité national de Coordination des transports en transit¹¹³⁶, ou encore le Comité national pour la sécurité routière¹¹³⁷. Il en était de même pour le ministère de l'éducation, de la Jeunesse et des sports qui devait partager ces compétences avec le Comité national pour l'éducation pour tous¹¹³⁸, le Conseil des sports du Cambodge¹¹³⁹ ou encore le Comité d'Accréditation du Cambodge qui avait pour mission de reconnaître et d'évaluer la qualité de l'éducation du Cambodge¹¹⁴⁰. Le ministère de la santé, quant à lui, voit de nombreuses compétences transférées à la Commission interministérielle de recherche et de répression des importations des produits d'origine animale et des produits alimentaires dangereux pour la santé publique¹¹⁴¹, la Commission interministérielle chargée de l'éducation et la réduction de l'usage du tabac¹¹⁴², ou encore l'autorité nationale de lutte contre le sida¹¹⁴³. Le ministère du tourisme avec celle de l'autorité nationale du tourisme¹¹⁴⁴, le ministère des affaires féminines avec le Conseil national du Cambodge pour les femmes¹¹⁴⁵.

759. Nous notons d'autres exemples illustrant les difficultés auxquelles doivent faire face les ministères dirigés par les ministres issus du PPC. C'était le cas du ministère des Ressources en eau qui a des activités concurrencées par celles de la Commission interministérielle de coordination du développement du domaine de l'eau potable¹¹⁴⁶. Le ministère de l'agriculture, de la forêt et de la pêche doit concilier sa compétence avec celle du

¹¹³⁴ Décision n° 03 du GRC du 15 janvier 2001 (JO 2000, n° 2, p. 131).

¹¹³⁵ Décision n° 19 du GRC du 11 juillet 2005 (JO 2005, n° 26, p. 4401).

¹¹³⁶ *Anukret* n° 115 du 21 novembre 2001 (JO 2001, n° 43, p. 3016).

¹¹³⁷ *Anukret* n° 77 du 06 juin 2005 (JO 2005, n° 21, p. 3525).

¹¹³⁸ *Anukret* n° 84 du 27 août 2001 (JO 2001, n° 32, p. 2406).

¹¹³⁹ *Kret* n° 0801/289 du 24 août 2001 (JO 2001, n° 32, p. 2392).

¹¹⁴⁰ *Kret* n° 0303/129 du 31 mars 2003 relatif à la reconnaissance de la qualité de l'éducation supérieure, JO 2003, n° 13, p. 1470.

¹¹⁴¹ Décision n° 05 du GRC du 18 janvier 2001 (JO 2001, n° 3, p. 169).

¹¹⁴² Décision n° 35 du GRC du 21 juin 2001 (JO 2001, n° 23, p. 1562)

¹¹⁴³ *Anukret* n° 0100/007 du 13 janvier 2000 (JO 2000, n° 02, p. 22).

¹¹⁴⁴ *Anukret* n° 28 du 23 mai 2000 (JO 2000, n° 19-20, p. 926).

¹¹⁴⁵ *Kret* n° 0201 du 14 février 2001 (JO 2001, n° 6, p. 417) modifié par *Kret* n° 0805/388 du 30 août 2005 (JO 2005, n° 33, p. 5422).

¹¹⁴⁶ Décision n° 60 du GRC du 18 septembre 2000 (JO 2000, n° 34-35-36, p. 1661).

Conseil pour la réhabilitation et le développement agricole et rural.¹¹⁴⁷ On imagine mal comment l'autorité nationale de pétrole¹¹⁴⁸ ou le Comité national du Charbon du Cambodge¹¹⁴⁹ ont pu être créés alors que le ministère de l'industrie, des mines et de l'énergie existe par ailleurs. Le ministère des affaires sociales a, dans ses compétences, l'assistance aux victimes des catastrophes naturelles, mais il doit laisser ce travail au Comité national chargé de la gestion des catastrophes¹¹⁵⁰. Le ministère des affaires sociales, des anciens combattants et de la réhabilitation juvénile doit travailler avec le Conseil pour le développement social¹¹⁵¹. C'est le Conseil de démobilisation des forces armées¹¹⁵², et non pas le ministère de la défense nationale lui-même, qui est compétent pour procéder à la démobilisation des forces armées. Le ministère de l'environnement doit composer avec le Comité national pour la gestion de biodiversité¹¹⁵³ ou la Commission nationale de coordination de l'environnement du littoral¹¹⁵⁴. Le ministère des postes et des télécommunications doit tenir compte de l'autorité NIDA (the National Information Communications Technology Development Authority), créé en 2000¹¹⁵⁵ pour la mise en œuvre du développement de la nouvelle technologie de l'information et de la Communication au sein des institutions publiques, en particulier le gouvernement électronique). La création de ces structures interministérielles résulte soit de l'ambition de certains ministres qui avaient voulu plus de pouvoirs et de compétences, notamment ceux en charge de la Présidence du Conseil des ministres, soit du besoin de confier à des personnalités du PPC des attributions gouvernementales transversales.

760. La quasi-totalité de ces organismes ont été rattachés à la Présidence du Conseil des ministres (PCM). Ce rattachement était également une nécessité compte tenu, d'une part, du rôle de direction générale du gouvernement exercé par la PCM et d'autre part, du rôle d'impulsion que peut jouer le Premier ministre pour le développement d'une activité nouvelle qui est jugée très importante et enfin de la « commodité technique ». En effet, en raison de son importance née avec l'État du Cambodge, chaque année depuis 1993, la PCM disposait d'un budget très important et des prérogatives de nomination qui lui permettent de réunir des

¹¹⁴⁷ *Kret* n° 1298/104 du 31 décembre 1998 (JO 1998, n° 47-48, p. 1560).

¹¹⁴⁸ *Kret* n° 0198/020 du 22 janvier 1998 (non publié au Journal Officiel).

¹¹⁴⁹ Décision n° 12 du GRC du 07 mars 2001 (JO 2001, n° 9, p. 622).

¹¹⁵⁰ *Anukret* n° 35 du 27 mars 1995.

¹¹⁵¹ *Anukret* n° 89 du 04 décembre 2000 (JO 2000, n° 45, p. 1869).

¹¹⁵² *Anukret* n° 41 du 12 mai 1999 (JO 1999, n° 17-18, p. 789).

¹¹⁵³ Décision n° 16 du GRC du 03 avril 2001 (JO 2001, n° 13, p. 982).

¹¹⁵⁴ Décision n° 63 du GRC du 11 octobre 2001 (JO 2001, n° 38, p. 2774).

¹¹⁵⁵ *Kret* n° NS/RKT/0800/0152 du 23 août 2000

ressources humaines les plus qualifiées du pays. Jusqu'en 2013, selon un document de travail, dans une énième tentative d'élaborer le projet de l'*Anukret* sur l'organisation et le fonctionnement de la PCM, cette dernière comprenait en tout 54 organismes dont 19 départements¹¹⁵⁶ et 35 organismes qui lui étaient attachés¹¹⁵⁷. En effet, certains ministères sectoriels censés assurer la tutelle de leur domaine concerné n'avaient pas les capacités techniques ou bien les moyens humains et financiers nécessaires pour mettre en œuvre ces compétences qui couvraient plusieurs départements ministériels et gérer ces activités qui relevaient de la nécessité des programmes de réforme du Gouvernement. Dès lors qu'ils ont été créés et rattachés à la Présidence du Conseil des ministres, ils avaient la facilité d'accéder à ces moyens financiers et humains, et par conséquent ils parvenaient à réaliser les missions imparties dans de meilleures conditions.

761. Il est à souligner aussi que ces structures interministérielles, sans doute adaptées lorsqu'il s'agissait d'une mission précise et ciblée qui devait se faire en un temps déterminé, sont devenues des institutions permanentes qui ne correspondaient parfois plus aux besoins du pays. D'un autre côté, depuis 2008, lorsque que la totalité des ministres du Gouvernement sont issus du même parti, le PPC, les structures interministérielles qui furent créées pour empiéter sur les compétences des ministères dirigés par l'autre partenaire de la

¹¹⁵⁶ (1) Le Département du personnel, (2) Le Département de l'administration, (3) Le Département des décorations, (4) Le Département du commerce, des finances et des Banques, (5) Le Département de l'éducation, de la culture et des affaires sociales, (6) Le Département de communication et des postes, (7) Le Département de l'ASEAN, (8) Le Département du protocole, (9) Le Département des affaires généraux, (10) Le Département des Archives, (11) Le Département des affaires internes, (12) Le Département de l'agriculture, (13) Le Département des relations internationales, (14) Le Département du plan et de coopération, (15) Le Département des moyens généraux et des finances, (16) Le Département de la société civile, des ONG et des droits de l'Homme, (17) Le Département de l'audit interne, (18) Le Département de l'industrie et de la construction, (19) La Direction générale du Journal Officiel et des services informatiques.

¹¹⁵⁷ (20) Le Secrétariat général du Gouvernement, (21) Le Conseil économique, social et culturel, (22) Le Conseil des juristes, (23) La Commission nationale du Patrimoine mondiale, (24) La Commission nationale de la Sécurité des espaces maritimes, (25) La Commission nationale de l'ESCAP, (26) L'autorité nationale de résolution des litiges fonciers, (27) Le Conseil de réhabilitation et du Développement agricole et rural, (28) Le Conseil pour la réforme administrative, (29) La Commission d'accréditation du Cambodge, (30) L'Académie royale des professions judiciaires, (31) Le Comité des fêtes nationales et internationales, (32) L'autorité nationale pour la protection et le développement du site culturel et naturel du temple de Preah Vihear, (33) L'Unité d'information et de réaction rapide, (34) L'ordre des ingénieurs du Cambodge, (35) La Commission nationale anti-terrorisme, (36) L'Académie royale du Cambodge, (37) La Commission nationale de gestion des catastrophes naturelles, (38) Le Conseil pour la réforme légale et judiciaires, (39) Le Secrétariat permanent de l'autorité nationale chargée des questions de frontières, (40) L'autorité nationale du Pétrole du Cambodge, (41) L'autorité APSARA, (42) Le Comité nationale de Population et du Développement, (43) L'autorité Cambodgienne des actions contre les mines et d'aides aux mutilés de mines, (44) L'École Royale d'Administration, (45) La Commission nationale de promotion « Un village, Un produit », (46) La Commission nationale des Droits de l'Homme au Cambodge, (47) Le Conseil nationale de la langue khmère, (48) Le Cabinet du Premier ministre, (49) Le Cabinet du vice-Premier ministre, (50) Le Secrétariat Général de la Commission UNESCO-Cambodge, (51) Le Secrétariat général de l'autorité NIDA, (52) Le Secrétariat Général du Conseil pour la démobilisation des forces armées, (53) Le Secrétariat du Comité de Contrôle des Actions normatifs du Gouvernement royal du Cambodge, (54) Le Conseil pour le Développement du Cambodge. Source : la Présidence du Conseil des ministres, mai 2013

coalition gouvernementale, le FUNCINPEC, n'ont plus de raison d'être politiquement. En raison du chevauchement ou de la duplicité des compétences, leur maintien ne pouvait que premièrement freiner les programmes de réforme mis en place par le GRC au début du mandat en septembre 2008 et deuxièmement créer le mécontentement des ministres des départements ministériels concernés qui sont également issus du même parti voire pousser ces ministres à fuir leurs responsabilités. D'ailleurs, il est surhumain pour le vice-Premier ministre, ministre en charge de la PCM, de gérer efficacement les 54 organes placés sous sa responsabilité. Suite à des grandes lenteurs et même à des blocages des projets de réforme dans de nombreux secteurs, l'utilité de l'existence de certaines structures interministérielles a été remise en cause non seulement par les observateurs nationaux et internationaux de la vie politique cambodgienne mais aussi par les agents publics eux-mêmes et par la population. En fin de compte, cette remise en cause constituait l'une des raisons de la chute du nombre de sièges à l'Assemblée nationale du PPC qui dirigeait le GRC du quatrième mandat de 2008-2013 lors des élections du juillet 2013, en passant de 90 à 68 sièges. Cet avertissement a conduit à des réformes décidées par le Premier ministre HUN Sen après la mise en place du GRC du 5^{ème} mandat en septembre 2013 en vue de mener plus efficacement les réformes prioritaire du GRC et de mieux répondre aux attentes de la population dans tous les domaines. Il s'agit des réformes structurelles et des politiques publiques. Dès le mois d'octobre 2013, le Haut Conseil de la réforme de l'État et les conseils qui leur relèvent¹¹⁵⁸ ont été dissous.¹¹⁵⁹ Par la suite, 8 autres institutions qui relèvent de la PCM ont été transférées aux ministères et conseils techniques concernés.¹¹⁶⁰

¹¹⁵⁸ Le Haut Conseil de la Réforme de l'État a été créé en 1999. Son organisation et son fonctionnement ont été modifiés en 2004 par *Kret* n° NS/RKT/0904/284 du 27 septembre 2004. Les conseils qui lui relèvent sont le Conseil de la Réforme administrative, le Conseil de la Réforme légale et judiciaire dont les secrétariats généraux sont rattachés à la PCM), le Conseil de la réforme des forces armées royales cambodgiennes, le Conseil de démobilisation des forces armées (ce conseil a cessé de fonctionner depuis 2003) dont les structures sont rattachées au ministère de la défense nationale et le Conseil de la Réforme de la politique foncière dont la structure est rattachée au ministère de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de la construction).

¹¹⁵⁹ *Kret* n° NS/RKT/1013/956 du 1er octobre 2013. Selon ce *Kret*, le secrétariat général du Conseil de la Réforme administrative a été transféré au ministère de la fonction publique, celui de la Réforme légale et judiciaire, au ministère de la justice. Les programmes de réforme qui ont été conçus par ces Conseils seront désormais gérés par les ministères techniques concernés.

¹¹⁶⁰ (1). L'Académie royale des Professions judiciaires (créée par *Kret* n° NS/RKT/0105/019 du 21 janvier 2005) relève désormais du ministère de la justice. (*Kret* n° NS/RKT/1013/1058 du 24 octobre 2013)

(2.) L'École Royale d'Administration judiciaires (créée par *Kret* n° NS/RKT/0495/40 du 21 avril 1995) est placée sous le ministère de la fonction publique. (*Kret* n° NS/RKT/1013/1062 du 24 octobre 2013)

(3.) L'autorité nationale de développement de la technologie de la communication et de l'information judiciaires (créée par *Kret* n° NS/RKT/0800/0152 du 23 août 2000) sera intégrée au ministère des postes et télécommunications. (*Kret* n° NS/RKT/1013/1060 du 24 octobre 2013)

762. Enfin, nous partageons l'analyse de THENG Chan Sangvar selon laquelle la multiplication des organismes interministériels pouvait résulter également de l'idée de se rendre moindre responsable. L'origine de cette idée vient du fait qu'il existe un climat de méfiance entre les responsables politiques venant des différents partis de la coalition gouvernementale, donc une absence de confiance entre le chef du gouvernement et certains de ses ministres.¹¹⁶¹ À titre d'illustration, l'autorité nationale chargée de la résolution des conflits fonciers¹¹⁶² se trouve justement dans cette catégorie. En effet, depuis 2002, la résolution des conflits fonciers a déjà été attribuée (illégalement) à un organe également interministériel : la Commission cadastrale¹¹⁶³. Étant incapable de résoudre les litiges fonciers qui ne cessent d'augmenter et donc de stopper les critiques surtout de la part de l'opposition et de la société civile, ce mécanisme est désormais épaulé par un autre organisme interministériel : l'autorité nationale chargée de la résolution des litiges fonciers qui se compose des membres du Gouvernement royal, des représentants des partis politiques et des représentants de la société civile, le tout atteignant pas moins de 22 personnalités. Présidée par un vice-Premier ministre, l'autorité est composée de cinq ministres¹¹⁶⁴, de cinq secrétaires d'État¹¹⁶⁵, du Commissaire général de la police nationale, du chef adjoint de l'État-major de l'Armée royale, des trois commandants en chef (de l'armée de terre ; de la marine et de la gendarmerie nationale), du

(4.) Le Comité d'accréditation du Cambodge judiciaires (créé par *Kret* n° NS/RKT/0303/129 du 31 mars 2003), sera intégré au ministère de l'éducation, de la jeunesse et des sports. (*Kret* n° NS/RKT/1013/1061 du 24 octobre 2013)

(5.) Le Comité National de promotion « Un village, un produit » (créé par *Kret* n° NS/RKT/0106/043 du 27 janvier 2006) est placé sous le Conseil du développement agricole et rural. (*Kret* n° NS/RKT/1013/1059 du 24 octobre 2013)

(6.) Le Comité national pour la Population et le Développement (créé par *Kret* n° NS/RKT/0804/001 du 31 août 2004), est intégré au ministère du plan. (*Kret* n° NS/RKT/1013/1064 du 24 octobre 2013)

(7.) Le Comité national ESCAP (créé par *Kret* n° NS/RKT/0109/026 du 12 janvier 2009) est intégré au ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale. (*Kret* n° NS/RKT/1013/1063 du 24 octobre 2013)

(8.) Le Conseil cambodgien des sports (créé par *Kret* n° NS/RKT/0801/289 du 24 août 2001) est intégré au ministère de l'éducation, de la jeunesse et des sports (*Kret* n° NS/RKT/1013/1057 du 24 octobre 2013). – Cf. JO 2013, n° 85 pp. 9576-9584

¹¹⁶¹ THENG Chan Sangvar, *op. cit.* p. 301

¹¹⁶² Créé par *Kret* n° 0206/097 du 27 février 2006

¹¹⁶³ La Commission se subdivise en trois niveaux : le niveau du district, le niveau de la province et le niveau national. La commission nationale se compose du ministre de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de la construction, des Secrétaires d'État à l'intérieur et à la Présidence du Conseil des ministres. - *Anukret* n°47 du 31 mai 2002

¹¹⁶⁴ Les ministres de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, et de la construction ; de l'environnement ; de l'agriculture, de la forêt et de la pêche ; de l'industrie, des mines et de l'énergie ; des affaires sociales, des Anciens combattants et de la réhabilitation juvénile.

¹¹⁶⁵ Les Secrétaires d'État à la défense nationale ; à l'intérieur ; à l'économie et aux finances ; et aux Ressources en eau et à la Météorologie ; à la culture et aux beaux-arts).

secrétaire général du Conseil pour le développement du Cambodge, d'un sous-secrétaire d'État à la Présidence du Conseil des ministres, de l'avocat du Gouvernement, des représentants des partis politiques (FUNCINPEC et PSR), et des représentants des ONG concernées. Le raisonnement serait que lorsqu'on travaille seul, il y a des critiques, alors on intègre les personnes qui critiquent afin de les faire contrôler. C'est ainsi qu'aucune ONG n'a accepté l'invitation du gouvernement à faire partie de l'autorité¹¹⁶⁶. Les ONG les plus connues ont fait savoir que le fait d'être dans l'autorité pourrait entacher leur indépendance et donc leur travail.¹¹⁶⁷

Conclusion du premier chapitre

763. Depuis 1993, l'organisation gouvernementale du Cambodge a connu une transformation bien particulière qui débouche sur la combinaison d'un modèle d'inspiration communiste bien ancré dans la pratique avec un modèle d'inspiration libérale moderne dont la tentative n'a pas abouti aux résultats escomptés. Cette combinaison est fortement marquée par le caractère pléthorique et un mode d'organisation très spécifique au contexte unique du Cambodge. Ce mode d'organisation pléthorique a suscité des interrogations des observateurs de la vie politique cambodgienne quant à son impact sur l'efficacité du travail gouvernemental.

¹¹⁶⁶ Voir la composition de l'autorité dans l'*Anukret* n° 168 du 15 mars 2006, JO 2006, n° 20, p. 1491.

¹¹⁶⁷ THENG Chan Sangvar, *op. cit.* p. 302

CHAPITRE 2. L'IMPACT DU CARACTERE PLETHORIQUE ET LE PRAGMATISME DANS LA DIRECTION DU GOUVERNEMENT

764. L'émergence de l'organisation gouvernementale sui generis caractérisée par l'excès des effectifs et des instances administratives du travail gouvernemental, comparable à un « gouvernement jumbo » en raison de la nécessité politique que le Cambodge connaît depuis 1998 a des effets sur l'efficacité du travail gouvernemental (Section 1). Toutefois, l'ampleur de ces effets a été relativisée par un pragmatisme dans la direction du Gouvernement par le Premier ministre HUN Sen (Section 2).

Section 1. Les effets de l'organisation gouvernementale sur l'efficacité du travail gouvernemental

765. En vue de la stabilité constitutionnelle et politique, la pesanteur de l'organisation gouvernementale mise en place entre 1979 et 1993 et la nécessité politique née du réalisme de la situation postélectorale depuis 1993 ont pour conséquences, tout d'abord, une Constitution qui confiait au législateur le soin d'apporter des précisions en fonction de l'évolution du pays et ensuite le caractère pléthorique de la composition des gouvernements successifs. Et ce, au détriment des besoins pressants du pays. Il va de soi que cela a eu des effets non négligeables sur le fonctionnement du gouvernement et l'efficacité du travail gouvernemental. Ces effets portent sur les difficultés de la coordination (§. 1.) et sur la cohérence gouvernementale (§. 2.).

§. 1. La difficile coordination

766. Les différents facteurs de la coordination difficile du travail gouvernement ont trait à la collégialité gouvernementale, la hiérarchie et le décalage entre la Constitution et la pratique réelle et aux conséquences du caractère excessif de la composition gouvernementale.

(a). La collégialité

767. La coordination est une conséquence de la collégialité et de la volonté politique. Après la promulgation de la Constitution de 1993, la coordination difficile provient de l'imprécision constitutionnelle quant au caractère de la collégialité gouvernementale et à la pratique réelle de celle-ci. En effet, dans la Constitution, le caractère collégial du Gouvernement se trouve dans le vote de confiance par l'Assemblée nationale (article 90 *nouveau*). Le Premier ministre et les autres membres pressentis du gouvernement se présentent collégalement devant l'Assemblée pour être investis. Une fois cette confiance parlementaire acquise, le Roi « signe le *Kret* de nomination de l'ensemble du Conseil des ministres » (article 119 al. 2). La référence au Conseil des ministres renforce une collégialité gouvernementale qui a été entérinée par l'Assemblée nationale. Puis, après avoir prêté serment, le gouvernement forme enfin un collège dont les membres sont solidaires. C'est ce qu'affirme l'article 121 al. 1^{er}, à propos de la responsabilité gouvernementale, « *Tous les membres du gouvernement royal sont collectivement responsables devant l'Assemblée nationale de la politique générale du gouvernement royal* ». Seuls quelques éléments structurels sont abordés par le texte fondamental, notamment à l'article 123¹¹⁶⁸ à propos du Conseil des ministres. Selon la Constitution, collégalement, le gouvernement a quelques compétences spécifiques - et partagées aussi - élargies par le jeu classique de la procédure du contreseing¹¹⁶⁹. S'ajoutent à cette liste, les attributions du Premier ministre dont il est inconcevable qu'il les exerce seul, sans l'accord des autres membres du gouvernement, formalisé ou non par leur contreseing.¹¹⁷⁰ Maurice GAILLARD souligne la contradiction entre l'article 14 alinéa 2 de la loi de 1994 et l'article 21 alinéa 1^{er} de la Constitution. La Constitution prévoit en effet que la proposition appartient au Conseil des ministres alors que la loi de 1994 donne ce pouvoir de proposition au seul Premier ministre. Ainsi, l'article 14 alinéa 2 apparaît alors inconstitutionnel.¹¹⁷¹

¹¹⁶⁸ L'article 123 de la Constitution : « Le Conseil des ministres se réunit chaque semaine, en séance plénière ou en séance de travail. La séance plénière est présidée par le Premier ministre. Le Premier ministre peut déléguer au vice-premier ministre la présidence des séances de travail. Tous les procès-verbaux des séances du Conseil des ministres doivent être transmis au Roi pour son information. »

¹¹⁶⁹ information du Roi sur la situation du pays, deux fois par mois, en compagnie du Premier ministre (article 20) ; proposition de nomination, mutations ou révocations des hauts fonctionnaires civils et militaires, des ambassadeurs, des envoyés extraordinaires et plénipotentiaires (article 21), proposition à la signature du Roi des *Kret* (article 28), proposition au Roi de créer et conférer les distinctions honorifiques (article 29)

¹¹⁷⁰ Il s'agit des pouvoirs du Premier ministre prévus par la constitution aux articles 20, 22, 78 alinéa 2, 83, 91, 118 et 123, 151.

¹¹⁷¹ L'article 14 al. 2 dresse la liste des hauts fonctionnaires et militaires dont le Premier ministre propose au Roi la nomination, la mutation et la révocation.

768. NORODOM Ranariddh indique que l'article 118 al. 1 et 2¹¹⁷² confond allègrement le gouvernement, organe collégial et détenteur éventuel du pouvoir, avec le Conseil des ministres qui n'est qu'une formation de travail. Ce qui nécessite cette clarification qu'est l'existence d'une autorité de coordination du gouvernement en la personne du Premier ministre. La fonction de direction qu'il reconnaît au Premier ministre est politiquement capitale selon qu'elle porte sur le gouvernement, ou qu'elle ne vise que le Conseil des ministres. Le problème est de déterminer si le Premier ministre a, dans l'exercice d'un rôle coordinateur indispensable bien que non spécifié formellement, autorité sur les membres du gouvernement ou si c'est le gouvernement qui est à titre collégial, détenteur du pouvoir exécutif.¹¹⁷³

769. Dans la pratique, plusieurs phénomènes rendent difficile la collégialité du gouvernement. Il s'agit de l'absence de la solidarité gouvernementale due au contexte des luttes d'influences partisans entre 1993 et 2008, des limites pratiques de la collégialité, du phénomène culturel où la hiérarchie est forte dans la société cambodgienne et de la constitution de fait d'une sorte de féodalité dans les structures du gouvernement.

770. D'une part, d'après Raoul JENNAR, la coalition gouvernementale de 1993 à 2008 était composée du FUNCINPEC et du PPC, dont les origines, les forces et les doctrines sont très différentes. Dès le début, le fonctionnement de ce gouvernement bicéphale ne fut que le théâtre de luttes d'influences à tous les niveaux depuis la tête du gouvernement jusqu'au niveau de l'administration. Ainsi, il s'est révélé que la transition vers une répartition proportionnelle des influences n'avait pas correspondu à la seule transposition démocratique du résultat des élections dans un gouvernement de coalition né du système électoral proportionnel en raison de la complexité du passage d'une cohabitation supportée plus ou moins mal à une coalition volontaire. Beaucoup de temps et d'énergie ont été consacrés à des rivalités de personnes, de partis, de clans, de compétence, de structures et d'institutions. Il en résulte que la listes des comités et commissions qui se sont multipliés progressivement a été rarement mise à jour et publiée. Il en est de même pour l'organigramme gouvernemental répartissant clairement les attributions des uns et des autres.¹¹⁷⁴

771. NORODOM Ranariddh souligne également que dans le contexte du 1^{er}

¹¹⁷² « Le Conseil des ministres est le Gouvernement Royal du Royaume du Cambodge. Le Conseil des ministres est dirigé par un Premier ministre, assisté de Vice-Premiers ministres ainsi que de ministres d'État, de ministres et de Secrétaires d'État comme membres. »

¹¹⁷³ NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n°378 p. 320

¹¹⁷⁴ JENNAR Raoul (1995), *op. cit.* p. 510

gouvernement bicéphale, les co-Premiers ministres avaient des difficultés à faire valoir leur autorité sur les membres du gouvernement dans l'exercice d'un rôle coordinateur indispensable bien que non spécifié formellement et alors qu'ils étaient les véritables détenteurs du pouvoir exécutif. Il précise d'ailleurs que sur le plan pratique, la difficulté est aggravée par la tentation de certains chefs de départements ministériels d'exercer abusivement leur pouvoir de façon autonome bien qu'ils ne tirent de la Constitution aucun pouvoir à titre individuel.¹¹⁷⁵ Face aux tentations autonomistes des ministres, un certain nombre de mesures ont été prises afin d'unifier l'action gouvernementale. Il s'agissait d'abord de la création d'un ministre d'État responsable de l'inspection.¹¹⁷⁶ Ses missions consistent, premièrement, à suivre et rationaliser les projets d'action, à formuler des avis au gouvernement royal sur le principe de la gestion et de la direction par objectif, à renforcer l'inspection et fixer l'ordre de priorité dans l'élaboration et l'amendement des lois et de diverses dispositions concernant l'inspection pour assurer l'efficacité dans le travail. Deuxièmement, il s'agissait de collaborer avec les ministères et les diverses institutions pour établir l'analyse et fournir les documents et les informations traitées par l'inspection. Enfin, il était chargé de suivre l'exécution du programme et des divers projets émanant du gouvernement royal en collaboration avec les ministères, les diverses institutions spécialisées et concernées, puis de faire un rapport récapitulatif et présenter ses opinions au gouvernement pour examen et approbation.¹¹⁷⁷ Puis, une *Sarachor*¹¹⁷⁸ a parallèlement rappelé aux divers responsables politiques et administratifs leur obligation d'agir en cohérence avec les orientations gouvernementales. Entre temps, la loi relative à l'organisation du travail gouvernemental¹¹⁷⁹ a introduit le principe de l'existence d'une mission coordinatrice générale entre les mains du Premier ministre. Cette loi est fondamentale même s'il ne s'agit pas d'une application littérale de la Constitution. D'après NORODOM Ranariddh, par rapport à son intitulé formel, cette loi contenait bien tout autre chose au point que certains analystes parlaient même d'une véritable « Constitution de 1994 » en ce qui concerne le travail gouvernemental.¹¹⁸⁰

772. La difficile coordination provoquée par la lutte d'influence dans le bicéphalisme était l'une des causes de l'échec de la coalition gouvernementale de la première

¹¹⁷⁵ NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n°378 p. 320

¹¹⁷⁶ par l'*Anukret* n° 30 ANK du 1 juillet 1994.

¹¹⁷⁷ L'article 2 de l'*Anukret* n° 30 ANK du 1 juillet 1994.

¹¹⁷⁸ *Sarachor* du 19 août 1994

¹¹⁷⁹ Loi du 20 juillet 1994 relative à l'organisation et au fonctionnement du Conseil des ministres.

¹¹⁸⁰ NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n° 378, p. 321.

législature. Dans le cadre de cette cohabitation tumultueuse, ces luttes d'influences atteignent un point culminant lorsque chaque partenaire de la coalition cherche à attirer des forces khmères rouges dans son camp. Les tensions ont émergé en 1996 et ont abouti à l'éclatement d'une épreuve de force violente et sanglante en plein cœur de la capitale en juillet 1997, qui s'est soldée par la remise en cause effective de la dualité de la direction gouvernementale, ce qui entraîna par la suite sa disparition de fait. Cet événement de 1997 est une illustration parfaite de l'échec de l'intégration et de la solidarité au sein du Gouvernement.

773. D'une part, le bicéphalisme jusqu'en 2008 dans le gouvernement et les quelques ministères a provoqué une hiérarchie parallèle voire une polarisation dans l'action gouvernementale, d'un côté, le PPC, et de l'autre côté, le FUNCINPEC. Dans ce cadre, les valeurs telles que « intérêt général » ou « sens de l'État » n'ont que peu de prise sur la pratique du pouvoir. On assiste à un retour en force de la logique traditionnelle des réseaux familiaux et de clans et de la notion de « chef ». De ce fait, s'impose un constat selon lequel le projet communautaire des Khmers n'est toujours pas une affaire d'institution, mais demeure un contrat entre individus.¹¹⁸¹

774. Enfin, dans les aspects pratiques, les limites à la collégialité sont aggravées du fait que les secrétaires d'État ne participent au Conseil des ministres que lorsqu'il y est débattu d'une question de leur compétence et également en raison des places limitées de la salle de la réunion du Conseil des ministres par rapport à leur nombre important. Ces limites à la collégialité s'illustrent également par le fait que plusieurs ministres peuvent se prévaloir soit de rapports privilégiés avec le Premier ministre, soit du caractère extrêmement important de leur département ministériel, pour développer des relations particulières avec le chef du Gouvernement. Ainsi, c'est le cas des ministres de l'Intérieur, de la défense, de la Présidence du Conseil des ministres et de l'Économie et des Finances, qui ont des relations de travail privilégiées avec le Premier ministre afin de définir en temps réel la politique du Gouvernement. Enfin, une limite très particulière à la collégialité existe de fait étant donné que d'une part, les relations entre des ministres PPC et le Premier ministre sont privilégiées du fait d'un lien ancien d'amitié ou de compagnonnage politique depuis l'époque du FUNSK en 1978 et d'autre part, certains ministres ont une longévité particulière dans le même poste et grimpent du rang de ministre à celui de vice-Premier ministre.¹¹⁸² Leur ministère s'apparente

¹¹⁸¹ ABDOUL-CARIME, Nasir« Note sur l'identité communautaire khmère, une approche historique et une relecture socio-politique », in *Bulletin de l'AEFEK* n°5, 6 et 7, Janvier 2004, 2005, tiré de <http://aefek.free.fr/pageLibre0001022a.html>, le 25 mai 2014

¹¹⁸² Ce sont les cas du ministre en charge de la Présidence du Conseil des ministres qui occupe le même poste depuis 1993, les ministres de l'intérieur, de la défense nationale, de l'économie et des finances, des postes et

quasiment à une féodalité. De plus, jusqu'en 2013, le Premier ministre a confié à chacun des Vice-Premiers ministres qui n'ont pas de portefeuilles ministériels la tâche de l'assister dans la coordination d'un certain nombre de ministères.¹¹⁸³ Il arrive que les ministres se retrouvent en différents groupes qui sont des quasi forteresses. En dehors de la réunion en principe hebdomadaire du Conseil des ministres, des contacts intergroupes se font d'une manière peu fréquente bien qu'ils relèvent du même parti. La communication interministérielle est par conséquent s'est révélé épisodique également. Cela a provoqué de fait la fragmentation des décisions et aussi de l'application de celles-ci. De plus, jusqu'en 2015, le mécanisme de séminaire gouvernement qui avait été jadis évoqué n'a jamais vu le jour.

(b). La hiérarchie

775. Dans tous les gouvernements, les membres ne sont pas placés sur le même plan. Il existe entre eux une hiérarchie d'un certain degré qui constitue un des facteurs de coordination du travail gouvernemental. D'un autre côté, trop de hiérarchie et la pesanteur culturelle de la vie réelle cambodgienne liée à la notion de la hiérarchie et du chef constituent un frein à la coordination du travail gouvernemental.

776. Il s'est révélé, en effet, que la contradiction existe entre le texte constitutionnel et le fondement culturel de la société cambodgienne. D'un côté, il n'existe pas, juridiquement, de hiérarchie entre les membres du Gouvernement. Selon l'article 118 al. 2 de la Constitution, aucune hiérarchie n'est formellement établie par le texte constitutionnel, mais les appellations utilisées ainsi que l'ordre de l'énumération créent au moins des préséances de nature hiérarchique. L'article 4 de la loi du 20 juillet 1994 reprend cette énumération, bien qu'il ne mentionne la présence que d'un seul vice-Premier ministre. Aux termes de l'article 118 *nouveau* de la Constitution et des articles 8 et 9 de la loi du 20 juillet 1994, le Premier ministre est le chef du gouvernement royal et dirige le Conseil des ministres. Il coordonne les activités du gouvernement royal dans tous les domaines. Mais il n'est pas le supérieur hiérarchique de ses ministres, il n'a pas de moyens de les contraindre à prendre une mesure qu'ils se refusent à exécuter. À l'évidence, toutefois, le Premier ministre dispose d'une

télécommunications de 1993 à 2013, les ministres des affaires étrangères, des affaires sociales, de l'industrie, des mines et de l'énergie, du plan depuis 1998, depuis 2003, pour les ministres du PPC qui étaient secrétaires d'État car les postes de ministre étaient occupés par un membre du FUNCINPEC. Le fait que les ministres occupent longtemps le même poste est une particularité du travail gouvernemental du Cambodge. D'un point de vue positif, le fait d'être aux mêmes fonctions permet de bien maîtriser le travail et les dossiers et de mettre en œuvre des réformes parfois ambitieuses. Cependant l'inconvénient réside dans le risque de créer une féodalité dans le ministère, dont on connaît les conséquences.

¹¹⁸³ Décision du GRC n° 18 SSR du 25 septembre 2008 sur les modalités de travail et la répartition des attributions des dirigeants du Gouvernement.

prééminence politique au sein du Gouvernement.¹¹⁸⁴ Entre les vice-Premiers ministres, les ministres d'État, les ministres avec portefeuille et les ministres délégués, il n'existe pas non plus de hiérarchie juridiquement. Par contre, pour les secrétaires d'État, il existe des secrétaires d'État subordonnés à un ministre et d'autres, désignés secrétaires d'État autonome chargés de présider des institutions non rattachés à un département ministériel.¹¹⁸⁵

777. La pratique du vice-Premier ministre, ou dénommé Vice-Président du Conseil, Vice-Président du Conseil des ministres et du ministre d'État, qui était irrégulière dans les compositions des Gouvernements cambodgiens successifs jusqu'en 1979, est régulière. Ils arrivent en tête dans l'ordre protocolaire des membres du gouvernement, pour, dans la majorité des cas, reconnaître un statut particulier à certaines personnalités proches de sa Majesté le Roi ou des dirigeants, et également pour établir un certain équilibre politique entre les parties ou tendances regroupées au sein du gouvernement. Selon les articles 19 et 20 de la loi du 20 juillet 1994, les Vice-Premiers ministres et les ministres d'État ont des tâches qui sont déléguées et fixées par le Premier ministre. Depuis 1979, les Vice-Premiers ministres ou Vice-Présidents du Conseil étaient au nombre allant de un à 10 en 2009 notamment dans le GRC du 4^{ème} mandat avant de baisser à 9 après la formation du GRC du 5^{ème} mandat. Ce nombre dépasse celui qui est fixé par la loi du 20 juillet 1994 qui en prévoit un. Parmi ces Vice-Premiers ministres, six cumulent ce poste avec un portefeuille ministériel parmi les ministères les plus importants du Gouvernement (la Présidence du Conseil des ministres, la défense nationale, l'Intérieur, l'Économie et des Finances, les Affaires étrangères et de la Coopération internationale et des relations avec le parlement et de l'Inspection).¹¹⁸⁶ Les Vice-

¹¹⁸⁴ Dans l'histoire des institutions politiques du Cambodge, depuis leur apparition au début du XVII^{ème} siècle, les fonctions du Premier ministre n'ont pas été bien définies jusqu'à la fin du XX^{ème}. D'après, Jean IMBERT, le Premier ministre, le *Chauvéa*, intervient au début du XVII^{ème} siècle, d'abord comme le cinquième ministre du gouvernement, placé en queue de la liste des ministres, avant de prendre par la suite une importance considérable et s'impose comme un véritable Premier ministre (Cf. IMBERT Jean, *op. cit.*, p. 61). Le fait que le rôle du Premier ministre n'ait pas été précisé, dans l'exercice de ses fonctions entre la période vers la fin du protectorat et 1970, il était soit en conflit avec le Roi, soit un personnage qui était à la commande du Roi. Les fonctions du Premier ministre se sont affirmées timidement dans la pratique des régimes successifs, bien qu'elles soient reconnues par les différentes Constitutions depuis 1947. Le rôle du Premier ministre s'est précisé progressivement depuis la Constitution de 1981, notamment depuis le rétablissement de la monarchie constitutionnelle de 1993. Sous le Régime de la République Populaire du Kampuchéa, la tâche du chef de l'Exécutif était immense car il fallait mettre en place une méthode de travail gouvernemental communiste de direction et de coordination à partir de très faibles moyens humains, matériels et financiers. Cet important rôle a été confirmé dans la Constitution de 1993.

¹¹⁸⁵ L'article 21, al. 1^{er} de la loi du 20 juillet 1994 précise que la personnalité qui dirige et gère un ministère ou un secrétariat d'État est appelé « président de l'institution ». Depuis 1998, il existe deux secrétariats d'État « à la fonction publique et à l'aviation civile » qui sont les présidents de l'institution même s'ils sont rattachés à la Présidence du Conseil des ministres. Ils participent automatiquement à la réunion du Conseil des ministres. Mais depuis 2013, le Secrétariat d'État à la fonction publique a été élevé au niveau de ministère.

¹¹⁸⁶ Avant 1993, le fait que les Vice-Présidents du Conseil cumulent plusieurs portefeuilles s'expliquaient par le manque de personnalités compétentes et expérimentées. Ils étaient chargés de coordonner un certain nombre de

Premiers ministres sans portefeuille ministériel dirigent un organisme interministériel (un Conseil, une autorité, placé sous la responsabilité du Premier ministre).¹¹⁸⁷

778. Les ministres d'État dans le GRC formé le 25 septembre 2013 sont au nombre de 15 dont 4 cumulent leur fonction avec un portefeuille ministériel et 11 avec une charge de missions spéciales.¹¹⁸⁸ Ces missions spéciales relèvent, dans la majorité des cas, des compétences qu'ils occupaient dans les précédents gouvernements ou continuent à occuper à l'heure actuelle.¹¹⁸⁹

779. Les ministres sont théoriquement égaux en droit. Leur autorité de fait dépend largement des départements dont ils ont la charge. Ils assistent au Conseil des ministres dans les mêmes conditions et entretiennent avec le Premier ministre des relations qui sont soumises au même régime juridique. Le protocole les classe dans un certain ordre, qui est arrêté lors de la constitution de chaque gouvernement. Cet ordre est fonction du département ministériel occupé, mais aussi des personnalités en présence et des forces politiques qu'elles représentent. Il détermine la place des ministres à la table du Conseil des ministres et dans les

départements ministériels. Dans les gouvernements constitués après l'adoption de la Constitution de 1993, les portefeuilles ministériels occupés par les Vice-Premiers ministres sont très variés quant au nombre et aux compétences mais la pratique de coordination des actions des différents ministères se poursuivait jusqu'en 2013. En effet, Après la constitution du Gouvernement issu des élections législatives de 2008, une série de décisions du Premier ministre fixent les modalités de travail et la répartition des attributions des dirigeants du Gouvernement Royal du Cambodge, visant à assurer l'exécution des lois et diriger les affaires de l'État. Ces décisions concernent le Premier ministre, les Vice-Premiers ministres, les ministres d'État sans portefeuille ministériel, ou dénommés, les ministres d'État chargés des missions spéciales. Selon la décision n° 18 SSR du GRG du 25 septembre 2008, remplacée par celle n° 19 SSR du GRC du 16 mars 2009 à la suite de la nomination du 10^{ème} vice-Premier ministre, les 10 Vice-Premiers ministres, avec un ordre protocolaire bien défini, sont de deux catégories : les Vice-Premiers ministres qui cumulent cette charge avec un portefeuille ministériel, sont chargés des affaires du ministère de leur tutelle et assistent le Premier ministre dans la direction, le suivi et la coordination du travail d'un certain nombre de ministères. Cette tâche de coordination a été supprimée après la formation du GRC du 5^{ème} mandat. (Cf. Décision n° 28 SSR du GRC du 25 Septembre 2013)

¹¹⁸⁷ Il s'agit du Conseil de la réhabilitation et le développement agricole et rural, de l'autorité de résolution des conflits fonciers, de l'autorité nationale de lutte contre les produits stupéfiants, etc. Selon la décision n° 28 SSR du GRC du 25 septembre 2013, les vice-Premiers ministres peuvent se voir attribuer d'autres tâches et missions par le Premier ministre, conformément à l'article 19 de la loi du 20 juillet sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres. Chaque Vice-Premier ministre peut disposer d'un cabinet composé de quatre conseillers dont deux ont un rang équivalent à celui de secrétaire d'État et deux à celui de Sous-secrétaire d'État, de cinq assistants dont un ont un rang équivalent à celui de Directeur général, deux à celui de Directeur général adjoint de l'administration et deux à celui de Directeur de département.

¹¹⁸⁸ Parmi ces 11 ministres d'État, il est à noter que 5 sont des personnalités voire d'anciens ministres issus du parti FUNCINPEC et 10 du parti majoritaire au pouvoir.

¹¹⁸⁹ Il s'agit des compétences d'un ou plusieurs organismes interministériels, à savoir le Comité National chargé de la gestion des Catastrophes naturelles, la Commission des Droits de l'Homme du gouvernement et l'Entité anti-corruption, le Centre des Actions contre les mines, l'autorité chargée des affaires de frontières et le Conseil économique social et culturel. S'ajoutent à ces compétences, celles de l'éducation nationale, des cultures et des affaires religieuses, de l'autorité nationale de lutte contre le Sida, des travaux publics, du tourisme qui sont occupés par les anciens ministres issus du parti de la coalition gouvernementale, devenus ministres d'Etat. Selon la décision n° 28 SSR du GRC du 25 septembre 2013, les ministres d'État chargé de missions spéciales peuvent recevoir d'autres attributions confiées par le chef du Gouvernement. Pour accomplir leurs missions, chacun a le droit de constituer un cabinet composé de cinq assistants dont deux ont un rang équivalent à celui de Directeur général, un à celui du Directeur général adjoint de l'administration et deux à celui de Directeur de département.

manifestations officielles. Mais il n'a pas de conséquences juridiques particulières.

780. Les fonctions de ministre délégué n'ont fait leur apparition que depuis le GRC formé en 2008.¹¹⁹⁰ Elles n'ont pas été prévues par la Constitution, ni par les textes de loi. La nomination des ministres délégués auprès du Premier ministre relève purement et simplement des prérogatives du chef de gouvernement dans le cadre de l'exercice de ses fonctions.¹¹⁹¹ Il n'existe pas de ministres délégués subordonnés à un ministre plein. Les ministres délégués auprès du Premier ministre participent automatiquement à la délibération politique du gouvernement (au Conseil des ministres).

781. Prévu par la Constitution de 1993, le terme « secrétaire d'État »¹¹⁹² qui était utilisé dans les gouvernements sous le Sangkum Reastr Niyum (1955-1970) et la République khmère (1970-1975) a refait son apparition seulement lors du remaniement du gouvernement en décembre 1994 à la place de celui de « vice-ministre ».¹¹⁹³ En effet, ce terme vice-ministre n'a pas été prévu dans la Constitution de 1993, ni dans les textes de lois. Nous partageons l'observation de Jacques FOURNIER, auteur auquel on a déjà fait référence, selon laquelle l'existence de membres du gouvernement chargés de seconder les ministres sans pour autant faire partie du Conseil des ministres, est commun à la plupart des pays à régime parlementaire. Elle se justifie normalement par un meilleur contrôle de l'administration par le pouvoir politique.¹¹⁹⁴ Néanmoins, dans la réalité cambodgienne, la pléthore des secrétaires

¹¹⁹⁰ Cette création est explicitée dans le visa de la décision n° 19 SSR du GRC du 25 septembre 2008, par « vu de la nécessité du Gouvernement ».

¹¹⁹¹ Concrètement, il s'agit d'un complément de nomination pour certaines personnalités qui sont à la fois secrétaires d'État ou conseiller du Premier ministre s'ajoutant ainsi aux fonctions déjà attribuées, ainsi qu'à des anciennes personnalités des partis politiques du camp adverse qui rejoignent le parti au pouvoir. Délégué de l'autorité du Premier ministre, ils ont eux-mêmes rang de ministre. C'est un titre honorifique, encourageant et une récompense que le Premier ministre. Selon la décision n° 30 SSR du GRC du 28 septembre 2013, parmi les 13 ministres délégués auprès du Premier ministre, trois se sont vu attribuer les fonctions de directeur du Cabinet du Premier ministre, de Secrétaire Général du Conseil pour le Développement du Cambodge, de Secrétaire général du Conseil de la réhabilitation et du développement du Cambodge, tandis que les quatre autres sont chargés d'assister le Premier ministre dans la coordination des affaires diplomatiques, du suivi des affaires judiciaires, religieuses et des relations entre le Gouvernement et le Parlement, les partis politiques et la société civile. Les ministres délégués auprès du Premier ministre peuvent recevoir d'autres attributions confiées par le chef du Gouvernement. Pour accomplir leurs missions, chacun a droit de disposer de quatre assistants qui ont un rang équivalent à ceux de Directeur général, directeur général adjoint de l'administration et de Directeur de département.

¹¹⁹² En France, les secrétaires d'État sous l'Ancien Régime en France étaient les ancêtres des ministres actuelles. Il n'apparaît au 19^{ème} siècle que pour désigner des personnes placés sous l'autorité des ministres et que l'on appela d'abord, des sous-Secrétaires d'État, conformément à une ordonnance royale du 9 mai 1816. La pratique du Sous-secrétaire d'État fut couramment utilisée sous la 3^{ème} République : ne pas assister au Conseil des ministres, pas le contresigner des décrets, mais on leur confiait parfois la responsabilité de certains services et ils assistaient les ministres auxquels ils étaient attachés, avec un degré d'autonomie qui variait considérablement selon les ministères et les personnalités en présence. - FOURNIER Jacques, 1986, *op. cit.* p. 42

¹¹⁹³ C'était une pratique du régime de la République populaire du Kampuchea et de l'État du Cambodge.

¹¹⁹⁴ FOURNIER Jacques, *op. cit.* p. 43

d'État et de sous secrétaires d'État provoque le flou dans la répartition ou le chevauchement des compétences entre eux et les directeurs généraux des ministères. Les missions de secrétaire d'État ont été définies non pas *Kret* ou *Anukret* mais par décision du ministre.

782. Par ailleurs, la société cambodgienne est culturellement fortement hiérarchisée. Marie-Alexandre MARTIN explique qu' « une des règles sociales essentielles au Cambodge est le respect du cadet envers l'aîné. « Aîné » signifie une personne plus âgée, plus instruite en connaissances modernes ou en savoirs traditionnels, plus riche, ou influente auprès des grands. Dans ce contexte, un fils a forcément tort dans un différend qui l'oppose à son père, un supérieur hiérarchique ne saurait se tromper, un riche paie un arrêt de justice pour l'emporter sur un pauvre, le roi ne peut être contesté par qui que ce soit. La hiérarchie repose sur cette notion d' « aîné » et non sur des mérites personnels. Chacun doit rester à la place assignée par la société, ce qui bloque toute initiative individuelle ... (...) »¹¹⁹⁵

783. La hiérarchie est perçue dans un système de domination qui s'exerce à tous les échelons de la vie sociale cambodgienne, depuis la commune, le district, la province jusqu'aux ministères. Ce système est caractérisé par le rôle central du chef khmer dont la fonction n'est pas de servir la collectivité, mais de maintenir une certaine paix civile tout en bénéficiant de prébendes pour asseoir son statut social et entretenir son réseau clanique (membres familiaux et affidés). D'après François-Xavier HUARD, « par principe, le chef khmer est d'abord l'homme d'un clan et non celui de la communauté toute entière. Le chef organise sa « principauté » sur la base de son réseau de parents, d'amis et de clients qui sont les principaux relais de son autorité. L'autorité du chef repose précisément sur le fait que la personne n'est pas protégée au Cambodge par les institutions, elle est sans recours. C'est le chef qui procure ce recours, qui crée un espace de stabilité, devient par là-même tout puissant, car dans une logique de survie sociale, la sécurité des personnes et des biens est bien entendue prioritaire, et l'on abandonne l'essentiel à celui qui vous protège. »¹¹⁹⁶ Cette solidarité socio-politique et socio-économique de nature verticale (chef/Patron-Affidé/Client) et non horizontale (autour de valeurs, d'idées) ne favorise guère l'installation d'une communauté solide et durable, surtout lors de crises : celles-ci s'accompagnent parfois d'un effondrement des solidarités verticales suite aux disparitions de chefs durant des conflits armés, ou du fait de l'abandon par un affidé de son clan pour rejoindre un clan adverse plus solide.

¹¹⁹⁵ MARTIN Marie-Alexandre, *op. cit.*, p. 129-131.

¹¹⁹⁶ HUARD François-Xavier, « Un regard critique sur la notion de « chef » dans le jeu social khmer », in Bulletin de l'AEFEK no 16, Janvier 2010, - <http://aefek.free.fr/pageLibre00010a72.html>, consulté le 18 septembre 2013

784. Le pouvoir de coercition du chef khmer sur le champ social environnant ne s'estompera que lorsque celui-ci sera en butte au pouvoir de coercition d'un autre clan plus puissant. Ce schéma, démultiplié et recomposé à une dimension plus large à chaque échelle de la hiérarchie khmère configure le maillage socio-politique du pays khmer (village, commune, province, État). La réalité étatique cambodgienne, c'est celle de la sphère d'action des hauts-dirigeants de clans (les « chefs ») qui lui sont attachés pour un temps.¹¹⁹⁷ Le poids du chef provoque généralement la crainte de l'autorité, ce qui conduit à l'étouffement des initiatives, à la peur de prendre la responsabilité et à la situation marquée par trop de complaisances. En dehors du chef, personne n'ose décider.

785. La coordination difficile résulte naturellement de l'absence d'une définition claire d'une structure gouvernementale cohérente et du caractère abondant de la composition du gouvernement. Tout d'abord, jusqu'à présent, la pratique du travail gouvernemental s'appuie essentiellement sur les usages et les habitudes. Les projets de la rationalisation de l'organisation du travail gouvernement dans le cadre du Programme national de la réforme administrative (PNRA) et du Programme national de la réhabilitation et du développement du Cambodge (PNRD) visant principalement à renforcer les superstructures étatiques de gestion et de coordination de l'action gouvernementale, de clarifier les attributions ministérielles, et de restructurer les services nécessaires à l'efficacité et à l'intégrité administrative se sont heurtés au conservatisme qui reste de mise. Puis, les effectifs étendus sont à l'origine d'une coordination difficile des tâches par le chef de l'institution et le Premier ministre ainsi qu'une lourdeur administrative dans le cadre du travail gouvernemental. Cette situation correspond à un dicton khmer qui indique que « A dix pour cuire le gâteau de riz, il sera trop cuit ; en s'y mettant comme des fourmis, il restera cru ou deux patrons font chavirer la barque » ou « quand il y trop de monde, le gâteau est carbonisé ».¹¹⁹⁸

786. Le nombre important des ministères dans la composition du Gouvernement royal du Cambodge depuis 1993 ainsi que la multiplication des organismes interministériels dont la plupart sont rattachés à la Présidence du Conseil des ministres¹¹⁹⁹ posent de sérieux

¹¹⁹⁷ HUARD François-Xavier, *op. cit.*

¹¹⁹⁸ ដប់នាក់អង្គុយម្នាក់គ្នាដូចស្រមោចអង្គុយនៅ (dob' néak ansom khloch Knea doch srormaoch ansom chhao). Ce dicton est à utiliser lorsque le manque d'organisation et de coordination compromet le travail d'équipe. - FRESSANGES Alain, *Dictons khmers*, Khmer Community Development, JSRC Printing House, Phnom Penh, 2009, p. 86

¹¹⁹⁹ À quelques rares exceptions près, la création d'organismes interministériels dont les membres viennent de différents ministères ne pose pas vraiment de problèmes d'ordre financier, mais elle pose certainement des problèmes d'efficacité. Il est vrai que l'on peut mieux arriver à un objectif lorsqu'on est solidaire. Ainsi on assiste également à la création des structures interministérielles vraiment utiles. A titre d'exemple, la Commission interministérielle chargée du concours d'entrée dans la fonction publique, créée le 09 juin 1999 par

problèmes d'émiettement voire de chevauchement des compétences qui rendraient la concertation, la communication et la coordination interministérielle difficiles et complexes. Elle provoque la fragmentation de l'action gouvernementale. En effet, le partage de compétences entre les ministères et les organes interministériels est l'objet de règles de droit, mais il provoque des sentiments de mécontentement chez les responsables des différents ministères. Ceux-ci ont logiquement du mal à voir leurs compétences s'envoler vers d'autres organismes. Ils sont obligés, en plus, de faire attention à ne pas empiéter sur la compétence des organismes « concurrents ». Quelques fois, ils peuvent en éprouver un sentiment d'abandon ou de lassitude lorsqu'ils disposent déjà de peu de moyens pour mener à bien leurs missions. En effet, les ministères peuvent penser qu'une activité relève de la compétence des organismes interministériels alors que ces derniers estiment le contraire.

787. Par ailleurs, il s'agit du problème de manque de sens des responsabilités du ministère. Une institution, lorsqu'elle est responsable, devant la loi, d'une certaine activité au bénéfice de la population, se sentira sans doute liée, au moins moralement, par l'obligation en question. Cela peut avoir un impact sur la mise en œuvre des politiques publiques, des réformes et la résolution des crises, etc. Les créations excessives d'instances interministérielles évoquées plus haut pour effectuer des « tâches mises en commun », ont provoqué non seulement une lourdeur de la bureaucratie, mais également une irresponsabilité de la part des ministères participants. Lorsqu'un problème survient, chacun des responsables arrive facilement à se défendre en toute impunité. À titre d'illustration, c'est le cas du ministère de l'éducation et du Comité d'Accréditation du Cambodge qui relève de la Présidence du Conseil des ministres (PCM). Si une faute grave préjudiciable aux étudiants a été commise par un établissement de l'Enseignement ou une université à cause du manque de contrôle régulier imposé par le règlement, à qui revient la responsabilité ? Au ministère ou à la PCM qui assure la tutelle de cet organe interministériel ? Dans le domaine du transport, le ministère des travaux publics et des transports est responsable du transport terrestre et fluvial, tandis que le transport aérien est de la responsabilité conjointe du ministère des travaux publics et des transports¹²⁰⁰ pour la construction des pistes de décollage et d'atterrissage, et du ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de la Construction¹²⁰¹ pour la

la Décision n° 24 de la Présidence du Conseil des ministres, organisme qui exige la participation d'au moins deux ministères, celui de l'éducation pour organiser les épreuves et le ministère intéressé par le recrutement.

¹²⁰⁰ Article 3 de l'*Anukret* n° 14 du 3 mars 1998 relatif à l'organisation et au fonctionnement du ministère des travaux publics et des transports.

¹²⁰¹ Article 3 de l'*Anukret* n° 62 du 20 juillet 1999 relatif à l'organisation et au fonctionnement du ministère de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de la construction, JO 1999, n° 27, p. 1280.

Construction des aérodromes (bâtiments publics) et du secrétariat d'État à l'aviation civile¹²⁰² (qui relève de la PCM) pour le transport aérien. Enfin, c'est le cas de la crise avec la Thaïlande au sujet du temple Preah Vihear qui a commencé depuis l'année 2007. Premièrement, l'affaire de Preah Vihear est d'une part diplomaco-judiciaire et d'autre part militaire. Pour l'aspect diplomaco-judiciaire, elle concerne d'abord l'inscription du temple de Preah Vihear sur la liste du patrimoine mondiale de l'Humanité de l'Unesco, l'élection du Cambodge au comité du patrimoine mondiale de l'Unesco et la plainte du Cambodge à la Cour internationale de justice de la Haye, consistant à demander à cette Cour d'interpréter son arrêt du 15 juin 1962, concernant les environs de ce temple. Les institutions cambodgiennes concernées par cette affaire sont le ministère des Affaires étrangères et les ambassades du Cambodge en France et en Belgique (compétente pour les Pays-Bas), la Présidence du Conseil des ministres et l'autorité nationale des frontières, la Commission nationale de l'Unesco et la délégation permanente du Cambodge auprès de l'Unesco et le comité du patrimoine qui sont placées sous la tutelle de la PCM. Deuxièmement, sur l'aspect militaire du litige relatif au Temple de Preah Vihear, entre 2008 et 2013, il y a eu plusieurs clashes entre les deux armées stationnées près de ce temple. Cette affaire concerne alors le ministère de la défense nationale, les Forces Armées royales du Cambodge, la gendarmerie royale, l'unité des gardes de corps et des Conseillers du Premier ministre en charge des renseignements. Par ailleurs, le ministre d'État du Commerce, CHAM Prasidh, a indiqué que le manque de coordination entre les ministères et aussi entre les ministères et les gouverneurs de province constitue entre autres un frein pour les investissements étrangers au Cambodge.¹²⁰³

788. La coordination difficile est une source également des problèmes de la communication gouvernementale qui comporte deux aspects à savoir la communication interministérielle et la communication vis-à-vis des milieux non gouvernementaux. Aucun mécanisme de communication interministérielle commune à tous les ministères et institutions du Gouvernement n'a été clairement défini. Tout se fait selon les us et les pratiques depuis 1979. Elle s'illustre par exemple par le cas du compte rendu de l'audience du Premier ministre. En effet, depuis toujours, dans chaque audience que le Premier ministre accorde à une personnalité ou une délégation étrangère, les hauts fonctionnaires qui accompagnent le chef du gouvernement sont nombreux. Ce sont souvent des ministres concernés par les thèmes de la discussion, un ministre délégué auprès du Premier ministre en charge de la question

¹²⁰² Article 3 de l'*Anukret* n° 12 du 18 février 1998 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Secrétariat à l'Aviation civile.

¹²⁰³ *Cambodge Nouveau*, n° 305, février 2012, p. 2

diplomatique, un autre ministre délégué ou un conseiller du Premier ministre en charge du dossier sur le thème de l'audience, un assistant du Premier ministre et un porte-parole de l'audience des représentants de la Présidence du Conseil des ministres, des ministères des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, de l'Intérieur, d'un ou deux autres ministères. À l'issue de l'audience, le porte-parole du Cabinet du Premier ministre communique les grandes lignes de l'entretien aux journalistes de la presse écrite et audiovisuelle. Aucun compte-rendu n'est immédiatement élaboré après l'entretien. Les représentants des ministères rapportent chacun le contenu de l'entrevue à leur ministre respectif.

789. En ce qui concerne la communication du gouvernement avec l'opinion publique nationale et internationale, depuis 1998, des voix critiques de la part de la société civile et des organisations internationales se sont élevées contre le déficit d'informations concernant les actions du gouvernement et les positions du gouvernement sur la plupart des affaires¹²⁰⁴. En même temps, sur les sujets sensibles, le GRC et le Cambodge font quasi-systématiquement l'objet de « *bashing* » dans les médias nationaux et internationaux¹²⁰⁵ voire de certaines organisations de la société civile locale et internationale.

790. Cela s'explique par le fait que bien que sur le plan technologique, dans le domaine de la communication, le Cambodge est relativement bien équipé et peut tenir la comparaison avec bien d'autres États, force est de constater que le savoir-faire des pouvoirs publics se situe à un très faible niveau.¹²⁰⁶ La communication du GRC se caractérise généralement par l'absence des mécanismes gouvernementaux de communication voire d'une politique de communication,¹²⁰⁷ un trop grand silence des départements ministériels¹²⁰⁸ et par

¹²⁰⁴ Dans son éditorial du mois d'août 2009, le mensuel « Southeast Asia Globe » soulignait les pas positifs réalisés par le Cambodge pour se réinsérer dans la communauté internationale et dans la société mondiale. L'auteur observait que le pays « *perd rapidement son allure tiers monde et se montre capable de tenir la tête droite sur la scène internationale* ». Mais en même temps, il déplorait qu'à l'âge de la communication, il soit si difficile de mettre en place un dialogue entre les médias et les membres du gouvernement, même lorsque ceux-ci sont questionnés sur leur propre département et les politiques qu'il met en œuvre. - Cf. Note de Raoul JENAR du 30 septembre 2009 à l'attention du GRC.

¹²⁰⁵ La presse cambodgienne d'opposition s'avère incapable de sortir de la polémique stérile et la presse internationale est généralement hostile.

¹²⁰⁶ En termes de communication, le GRC s'est révélé souvent incapable de mettre en évidence les réalisations qu'il est en droit de mettre à son actif. Il explique souvent fort mal d'excellentes initiatives qu'il a prises.

¹²⁰⁷ Jusqu'en 2009, seuls les ministères des affaires étrangères, de l'intérieur, de la défense nationale et la Présidence du Conseil des ministres se sont dotés d'un porte-parole. Le Premier ministre, lors d'une réunion du Conseil des ministres du 9 septembre 2009, a exigé que tous les ministres nomment un porte-parole et créent des sites Internets de leur ministère. A présent, il arrive que les sites Internet du Gouvernement et de certains départements ministériels ne soient pas mis à jour régulièrement (manque de volonté de se doter d'une politique de communication et de financement dans certains cas, ...). L'agence khmère de Presse qui est une agence d'information gouvernementale souffre du manque de moyens certain pour pouvoir fonctionner correctement.

un réel manque de professionnalisme des porte-parole des différents ministères. Tout cela se manifeste au travers de divers points faibles. Il s'agit d'une part du manque de crédibilité,¹²⁰⁹ le manque de technicité¹²¹⁰, de l'ignorance, dans la plupart des cas, des principes constitutionnels, de la législation cambodgienne et des usages diplomatiques,¹²¹¹ de l'absence de disponibilité et du manque de documents écrits.¹²¹² Les membres du GRC comme certains hauts responsables des grandes institutions de l'État et notamment les hauts-fonctionnaires qui sont désignés pour être porte-paroles sont très rarement préparés à la technique de « communication » pourtant indispensable dans une société moderne ouverte. Rétrospectivement, leur communication ainsi entendue ne sortait pas encore du cadre de la pratique de la période d'avant 1993 qui s'assimile à la propagande et à la publicité.

§. 2. *La difficile cohérence*

791. Les difficultés de la cohérence du travail gouvernemental s'articulent autour du cycle qui comprend les délibérations gouvernementales (a), les mécanismes de mise en œuvre (b), ceux du suivi ou de contrôle et d'évaluation.

(a). Les délibérations gouvernementales

792. Nous rappelons que l'article 1 de la loi du 20 juillet 1994 donne au gouvernement compétence pour conduire la politique nationale en accord avec l'Assemblée, pour assurer l'exécution des lois et la gestion des affaires de l'État. L'article 3 précise que le gouvernement royal dirige les affaires générales conformément au programme politique et au

¹²⁰⁸ « Le ministre est trop occupé pour répondre aux journalistes » ; « Le ministre n'a pas pu être atteint », etc. (phrase écrite deux fois supprimée) Trop souvent, on peut lire qu'un porte-parole n'a pu être atteint (à l'époque des téléphones portables !) ou qu'il a répondu qu'il n'avait pas le temps. Cela va à l'encontre de la charge du métier d'un porte-parole qui doit être disponible et savoir répondre aux questions embarrassantes.

¹²⁰⁹ Nier des évidences ne contribue pas à être pris au sérieux. L'usage de la « langue de bois » non plus, le recours à des exceptions pour cacher sa faiblesse, non plus.

¹²¹⁰ Les propos tenus sont trop souvent de portée générale.

¹²¹¹ Le porte-parole du ministère de l'intérieur a évoqué, au début du mois de septembre 2010, l'arrestation par les autorités françaises du chef de l'opposition, SAM Rainsy. Par cette annonce, il ignore, d'une part, la séparation des pouvoirs entre l'Exécutif et la justice. D'autre part, il ignore que l'appel introduit par SAM Rainsy est suspensif de l'application de la peine. Par ailleurs, il ignore qu'il n'y a pas de traité d'extradition entre la France et le Cambodge et qu'une éventuelle démarche relève du ministère des affaires étrangères. Enfin, il ignore que SAM Rainsy est citoyen français et ce que cela signifie. Un tel ensemble de faiblesses ne donne pas une bonne opinion du GRC dans un dossier politiquement sensible. Cf. Note de Raoul JENNAR du 20 septembre 2009 à l'attention du GRC.

¹²¹² qui permettent d'éviter la contestation sur les propos tenus.

plan national approuvés par l'Assemblée nationale. Dans le cadre de la mise en œuvre de ces compétences en particulier la gestion des affaires de l'État et l'exécution des lois, le travail gouvernemental repose sur des délibérations étant donné qu'en vertu de la Constitution de 1993, le gouvernement est un organe collégial. Dans la pratique depuis 1993, ces délibérations sont bien évidemment celles des ministres réunis en Conseil des ministres¹²¹³. Ce sont également celles tenues par des réunions entre les ministres et leurs collaborateurs et celles effectuées par d'autres moyens à savoir par la correspondance écrite,¹²¹⁴ par le téléphone.¹²¹⁵

793. Il existe dans l'activité gouvernementale toute une partie routinière et répétitive dont les éléments se reproduisent périodiquement. Chaque année, certaines catégories de décisions doivent être prises, liées par exemple à la préparation du budget, à l'application des législations sociales, etc. Périodiquement, des difficultés surgissent qui doivent être affrontées, qu'il s'agisse de conflits sociaux, des catastrophes naturelles, d'accidents climatiques ou d'actes de terrorisme. Tout gouvernement est confronté à ces problèmes et il n'est point besoin d'avoir élaboré au préalable un programme d'action pour s'en saisir et les traiter. Même ces questions, cependant, ne seront pas abordées de la même manière selon l'orientation politique du gouvernement du moment. Les réponses à leur apporter devront être situées par rapport aux lignes directrices que s'est tracées ce gouvernement, à la politique qu'il a définie. Surtout il existe un autre aspect de l'action

¹²¹³ Il s'agit de la réunion du Conseil des ministres présidée par le Premier ministre à laquelle participent les Vice-Premiers ministres, les ministres d'État, les ministres, les ministres délégués et les Secrétaires d'État qui sont chefs d'institution (en l'occurrence, le secrétariat d'État à l'Aviation civile) et de la réunion du Conseil des ministres restreint présidé par le Premier ministre à laquelle participent les Vice-Premiers ministres et quelques ministres concernés par l'objet de la réunion (qui relève en général de la défense, de la politique extérieure ou de la sécurité). Il est à noter qu'en 2014, seules deux réunions du Conseil des ministres restreint ont eu lieu.

¹²¹⁴ Beaucoup d'affaires courantes sont traités par des échanges de lettre ou des échanges de projets de textes, sans que l'on organise de réunion. Deux ministres se mettent d'accord sur un projet commun par exemple. La correspondance est abondamment utilisée dans les rapports entre le Premier ministre et ses ministres. Elle est employée pour souligner l'importance qu'un ministre attache à une question, au moment où va être prise une décision. En adressant alors au Premier ministre une lettre dans laquelle il expose son point de vue avec une certaine solennité, il lui montre, par l'usage de cette procédure, l'intérêt qu'il attache à la décision à prendre. Lors de la réunion du Conseil des ministres du 22 mars 2013, en réponse à un ministre qui a évoqué son engagement oral sur un dossier, le Premier ministre HUN Sen tenait à rappeler que depuis toujours, seule la trace écrite de sa part compte étant donné du nombre important de décisions à prendre chaque jour, chaque semaine, alors que l'engagement oral ne peut être vérifié.

¹²¹⁵ Au Cambodge, il n'existe pas de réseaux de téléphone spécialisés pour le travail gouvernemental. En effet, les réseaux de téléphone fixes au Cambodge sont très mal équipés et sont largement dépassés par les réseaux de téléphones cellulaires. Le nombre d'abonnés aux réseaux de téléphones fixes est une dizaine de fois moindre que celui des abonnés de téléphone mobile. En cas de besoin, les communications entre le Premier ministre et les ministres, et entre les ministres se font via les réseaux de téléphone mobile. Les numéros de téléphones portables des ministres et même du Premier ministre peuvent facilement être trouvés dans des livres comme « Who's who in Cambodia ». (Cf. MBN International & Promo-Khmer, *Who's who, the post influential People in Cambodia*, Phnom Penh, 2007-2008, 704 pages)

gouvernementale, un aspect plus volontariste, celui qui englobe les problèmes auxquels il entend s'attaquer, les réformes qu'il veut opérer, les orientations nouvelles qu'il se propose de mettre en œuvre.¹²¹⁶

794. Les délibérations interministérielles se situent dans le cadre du programme politique et de la stratégie gouvernementaux qui définissent les objectifs à poursuivre, les principales actions à mener. Ce cadre procède dans la pratique de la succession d'une série de documents à savoir les programmes électoraux,¹²¹⁷ le programme politique¹²¹⁸ et la stratégie gouvernementale (la stratégie triangulaire et la stratégie rectangulaire des gouvernements successifs depuis 1998).¹²¹⁹ A partir de ce cadre, la PCM, par le biais du secrétariat général du Gouvernement est chargé d'élaborer un programme de travail gouvernemental. Il s'agit d'un document élaboré périodiquement en vue de définir les principaux sujets qui seront à traiter en Conseil des ministres pendant la période déterminée. D'après SAY Sokha¹²²⁰, c'est seulement en 2013 que le Gouvernement royal a exigé par voie de *Sarachor* que tous les ministères et institutions doivent faire une liste des besoins en projets de loi et des autres actes normatifs nécessaires pour leur fonctionnement, la mise en œuvre de leur compétence respective au vu de la loi et de la Constitution et des obligations internationales du pays. Ce document doit être établi au début du 4^{ème} trimestre de l'année et envoyé à la PCM en joignant aussi un calendrier avant fin novembre. Les thèmes des projets de lois, de règlements et des politiques publiques viennent des recommandations de la PCM, du programme politique, de

¹²¹⁶ FOURNIER Jacques, *op. cit.* p. 199

¹²¹⁷ Les programmes électoraux sont les engagements pris devant l'opinion et les électeurs par les partis politiques ou par les personnalités qui ont été portées au pouvoir. Ces documents sont en eux-mêmes sans valeurs juridiques. Mais ils ont une portée politique évidente, même si les compromis passés au moment de la constitution du gouvernement, notamment en 1998 et 2003, conduisent à en abandonner ou en nuancer certains aspects. Depuis 1998, ces programmes électoraux ont été élaborés et adoptés par une réunion du Comité central du PPC généralement un peu plus d'un an avant l'échéance électorale.

¹²¹⁸ Le programme politique est présenté par le Gouvernement immédiatement après sa constitution. Ce programme prend la forme d'une déclaration de politique générale, présentée par le Premier ministre à l'Assemblée nationale, et sur laquelle il engage la responsabilité du Gouvernement. Cette déclaration énumère notamment les principales réformes que le Gouvernement se propose de soumettre au vote du Parlement. Elle passe toujours en revue les grands domaines de l'action gouvernementale, définissant pour chacun d'eux les priorités retenues et les actions à mener. Après son adoption par le vote de l'Assemblée nationale, les membres du gouvernement devront évidemment appliquer ce programme politique. Mais la marche à suivre à cet effet n'est pas toujours clairement énoncée car sur nombre de sujets, elle se cantonne souvent à un assez grand degré de généralités. - FOURNIER Jacques, *op. cit.* pp. 199-200

¹²¹⁹ La stratégie gouvernementale est un document présenté par le Premier ministre lors du premier Conseil des ministres, et qui constitue une feuille de route des actions du gouvernement à mettre en œuvre durant le quinquennat afin d'atteindre les objectifs des réformes qui sont à la fois définis dans les programmes électoraux puis repris dans le programme politique.

¹²²⁰ SAY Sokha est secrétaire général du gouvernement depuis 2013, après avoir occupé les fonctions de Secrétaire général adjoint du gouvernement pendant plus de 10 ans. - *Entretien du 31 août 2012.*

la stratégie gouvernementale et du plan pluriannuelle de développement.¹²²¹ Par la suite, la PCM soumettra au Conseil des ministres pour adoption la liste de ces projets de texte et le calendrier prévisionnel de leur examen. Depuis 1998, malgré le calendrier prévisionnel des projets de textes à examiner qui a été élaboré plusieurs mois après le début du mandat, la réunion du Conseil des ministres prévue le vendredi matin ne se tenait pas d'une manière régulière. C'est ainsi qu'entre 2011 et 2015, le nombre des réunions du Conseil des ministres varie entre 5 et 18 fois seulement.¹²²² Ces délibérations relèvent de la volonté et des priorités politiques et de l'état du travail de préparation des projets de texte, de l'agenda du Premier ministre, notamment ses déplacements à l'étranger, des événements politiques et des engagements régionaux et internationaux du pays.

795. D'après SAY Sokha, en raison du manque des ressources humaines dans les ministères,¹²²³ il est très difficile de trouver des hauts-fonctionnaires capables d'assumer les différentes étapes depuis la conception des projets de texte jusqu'à leur adoption et diffusion.¹²²⁴ Jusqu'en 2008, certains ministères avaient la possibilité de recourir à des experts étrangers pour le faire dans le cadre de l'aide au développement ou de la coopération bilatérale entre le GRC et un pays étranger ou une organisation internationale.¹²²⁵ Il arrive que les projets de textes préparés avec le concours des experts étrangers posent des difficultés

¹²²¹ National Strategic Development plan (NSDP) 2013-2018, National Strategic plan on Green Development 2013-2030, etc.

¹²²² 18 fois en 2011, 5 fois en 2012 en raison de la présidence de l'ASEAN et des élections des conseils de communes et de quartiers, 5 fois en 2013, en raison des élections législatives de juillet et des tensions politiques qui se sont produites après ce scrutin, 11 fois en 2014, en raison de tensions politiques qui ont pris fin en juillet, et 13 fois en 2015. Source : Cabinet du Premier ministre. Ce faible nombre s'explique également par le fait que lorsque le Premier ministre n'est pas disponible, il n'y a jamais eu de délégation du pouvoir du Premier ministre à un Vice-Premier ministre pour présider la réunion du Conseil des ministres à sa place, alors que cette délégation est bien prévue par la loi du 20 juillet 1994. Cela est dû en particulier à la pesanteur culturelle de la culture du chef.

¹²²³ Entretien du 31 août 2012.

¹²²⁴ D'après le *Sarachor* n° 01 du 24 juin 2010 de la Présidence du Conseil des ministres sur les procédures d'examen des projets d'actes normatifs, il existe quatre étapes dans le processus d'élaboration des textes. La première étape est la réunion technique qui se tient à la PCM sous la présidence du Président du Conseil économique social et culturel (ECOSOC) et du Vice-Président du Conseil des juristes, avec la participation d'un Secrétaire général adjoint du gouvernement, un secrétaire d'État à la PMC et le représentant du ministère porteur du projet. Cette réunion examine les aspects politiques, stratégiques, juridiques, socio-économiques, culturels ... du contenu du projet de loi et de règlement ainsi que sa forme. La deuxième étape est la réunion interministérielle où les représentants des ministères concernés examinent et règlent des points divergents afin de parvenir à un accord. Au cas où les désaccords persisteraient, ce projet de texte sera examiné par la réunion du comité interministériel ou d'arbitrage restreinte présidé par le Vice-Premier ministre, ministre en charge de la PCM avec la participation des ministres concernés en personne. Cette réunion qui constitue la 3^{ème} étape a pour but d'arbitrer le maximum de questions et de ne soumettre uniquement au Conseil des ministres que les points nécessitant l'arbitrage du Premier ministre. La dernière étape est la réunion du Conseil des ministres, sous la direction du Premier ministre.

¹²²⁵ D'où la nécessité de formation des fonctionnaires à la rédaction des textes, notamment, à l'École Royale d'Administration du Cambodge ou dans les facultés de droit.

d'examen durant toutes les étapes, en particulier à propos de la qualité des textes. Sur le fond, le contenu de certains projets de texte initiaux ne correspondait pas à la réalité cambodgienne qui provoquera des difficultés d'application, les problèmes de la langue étant donné qu'ils ont été d'abord rédigé dans la langue étrangère des experts puis traduits en langue nationale et que très souvent, la qualité de la traduction n'est pas assurée. De plus, les hauts-fonctionnaires cambodgiens qui sont chargés de défendre le projet de texte ne le maîtrisaient pas complètement parfois. Cela retarde évidemment le processus de l'élaboration.

796. Par ailleurs, la séparation entre le domaine de la loi et le domaine du règlement n'est pas clairement définie. L'article 131 de la Constitution de 1993 rappelle la valeur juridique du texte constitutionnel et confirme le principe de la hiérarchie des normes qui est un des fondements de l'État de droit. Il indique que « la Constitution est la loi suprême du Cambodge. Toutes les lois et décisions des organes de l'État doivent être conformes à la Constitution ». Les autres catégories de textes sont précisées implicitement dans la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres et la loi sur l'organisation et le fonctionnement des ministères et des secrétariats d'État. Il s'agit de Constitution, lois, *Kram*, *Kret*, *Anukret*, décision, *Sarachor*, *Prakas*.

797. Il a fallu attendre jusqu'au 10 mai 2013 pour que les directives relatives aux procédures et aux règles d'élaboration des projets de loi et aux autres actes normatifs aient été adoptées en Conseil des ministres. Et la *Sarachor* relative à la mise en œuvre de ces directives a été signée le 29 mai 2013. La nécessité de l'adoption de cette dernière *Sarachor* est due au fait que les projets de loi et des actes normatifs de l'ensemble des ministères ne sont ni homogènes, ni cohérents. Les ministères créent chacun leur propre modèle de lettre et d'acte normatif.¹²²⁶ Il s'agissait de la continuation des pratiques antérieures même si elles ont été améliorées progressivement par le biais des *Sarachors* de la PCM en la matière dont la dernière remonte en 2010.¹²²⁷ Dans la *Sarachor* n°3 SRC du 29 mai 2013, le chef du gouvernement exige auprès de ses ministres le renforcement de la direction de législation de chaque ministère par le biais de la nomination et la consolidation des fonctionnaires qui ont une formation juridique afin qu'ils soient capables de prendre en charge de la totalité des processus de l'élaboration des projets de texte. Ce qui permettra de réduire l'assistance internationale et de promouvoir désormais les ressources humaines locales.

¹²²⁶ Depuis la publication de cette *Sarachor* en 2013, il a été constaté qu'il reste encore des ministères qui ne se plient pas encore complètement au standard adopté notamment, en matière des formes de lettre.

¹²²⁷ *Sarachor* n° 01 du 24 juin 2010 de la Présidence du Conseil des ministres sur les procédures d'examen des projets d'actes normatifs.

(b). La mise en œuvre des délibérations gouvernementales et le laxisme dans le suivi et l'évaluation

798. Les difficultés dans la mise en œuvre des délibérations gouvernementales reposent sur plusieurs facteurs à savoir les instances administratives du travail gouvernemental, dans l'optique de la stabilité constitutionnelle et politique, dominées par les priorités politiques dans la majeure partie des aspects à savoir l'organisation, le fonctionnement, l'allocation des ressources financières et humaines. Cette domination politique relègue donc au second plan le mécanisme de suivi et d'évaluation en vue d'apprécier l'efficacité. Toutefois, les difficultés que nous présenterons ne signifient pas que rien ne fonctionnait, mais si le degré de la priorité politique était moins élevé grâce à une situation du pays plus favorable aux réformes suivant la conception moderne du travail gouvernemental, le pays aurait avancé plus rapidement dans la consolidation des bases plus sereines de la stabilité politique et le développement du pays aurait été encore plus important.

799. La mise en œuvre des délibérations gouvernementales n'a pas généralement abouti à des résultats escomptés pour plusieurs raisons. D'une part, il s'agit d'un grand écart entre les textes et la pratique réelle en ce qui concerne l'organisation des compétences des départements ministériels et des instances interministérielles et les pouvoirs des ministres. Bien qu'ils comprennent des lacunes, les textes semblent bien prévoir les grandes lignes concernant ces thèmes. D'autre part, il est question de l'absence de la séparation entre la politique et l'administration.

800. Du point de vue juridique notamment en vertu de l'article 2 de la loi du 20 juillet 1994¹²²⁸ il est clairement précisé que pour exercer les attributions qui leur sont conférées, les autorités politiques doivent s'appuyer sur un appareil administratif. Afin d'apprécier les situations, préparer leurs décisions, les exécuter, les ministres et le chef du gouvernement doivent s'appuyer sur un certain nombre de collaborateurs eux-mêmes regroupés dans des organes ou des services dont la structure, la localisation et le mode de fonctionnement sont indispensables à la bonne marche de la machine gouvernementale. Il s'agit de l'ensemble de l'administration qui est au service du gouvernement.¹²²⁹ Mais le cadre de notre recherche, notre analyse s'arrête au niveau où s'opère la jonction du politique et de l'administratif, plus précisément, au niveau de l'administration centrale que se situe le travail

¹²²⁸ L'article 2 de la loi du 20 juillet 1994 attribue au Gouvernement les moyens d'action nécessaires en lui conférant autorité sur l'armée, la police et l'administration dans la gestion des affaires de l'État et l'exécution des lois.

¹²²⁹ Jacques FOURNIER, *op. cit.* p. 101.

gouvernemental (des collaborateurs directs du Premier ministre et des ministres, non les services extérieurs et déconcentrés de l'État). Les instances qui y contribuent sont les départements ministériels¹²³⁰ et les instances interministérielles.¹²³¹

801. D'après Maurice GAILLARD, la Constitution n'attribue de pouvoir aux ministres qu'à travers la manifestation collégiale du Conseil des ministres. L'article 31 de la loi du 20 juillet 1994 prévoit qu'entre autre, l'organisation et la direction des travaux de ses services relèvent de la compétence du ministre ou du co-ministre, du secrétaire d'État ou sous-secrétaire d'État, du secrétaire général du gouvernement royal. Ces différents types d'attributions dotent le gouvernement d'une réelle capacité d'intervention juridique et politique. Il s'agit notamment des prérogatives indispensables à la conduite de toute action gouvernementale : l'élaboration des projets de lois (ordinaires ou de révision), des décrets, la coordination du gouvernement. Toutefois, le gouvernement ne se voit attribuer aucune compétence d'ordre général dans la conduite des affaires publiques.¹²³² Par ailleurs, la Constitution ne prévoit aucun pouvoir propre pour les différents ministres.¹²³³ La loi du 20 juillet 1994 consacre, quant à elle, son chapitre 3 aux compétences des membres du gouvernement royal.¹²³⁴ Ces dispositions sont néanmoins très générales et ne comportent que des attributions purement administratives. Les attributions administratives des membres des différents ministères sont classiques et fondées sur un rapport de hiérarchie.¹²³⁵ Les modalités de la direction de chaque ministère et institutions ou services à l'intérieur de ce ministère ont été précisées.¹²³⁶ La personnalité qui dirige et gère un ministère ou un secrétariat d'État est appelée « président de l'institution ». ¹²³⁷ Par voie de décision, le président de l'institution fixe à leur tour les tâches qu'il souhaite confier aux autres dirigeants (secrétaires d'État et sous-

¹²³⁰ Une structure commune marquée par l'existence d'un cabinet et par l'articulation des services en directions d'administration centrale (cette structure permet au ministre de remplir son rôle), Fournier, p. 102

¹²³¹ Les instances interministérielles placées auprès du Premier ministre et du ministre en charge de la PCM, chargés de les seconder dans leur tâche de direction de l'exécutif et de conduite de l'action gouvernementale. FOURNIER Jacques, *op. cit.* p.102

¹²³² GAILLARD Maurice (dir.) (1995), *op. cit.* p. 125

¹²³³ Depuis 1993, il n'existe pas d'*Anukret* d'attributions des ministres. Les titulaires de portefeuilles ministériels puisent leurs attributions dans les textes instituant leur ministère et la loi du 20 juillet sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres. Des attributions plus générales concernent le domaine de compétence des différents membres du gouvernement royal et le cadre juridique de la prise de décision. L'article 20 de la loi de 1994 donne au Premier ministre le pouvoir de fixer les tâches des Vice-Premiers ministres, des ministres d'État sans portefeuille.

¹²³⁴ Les articles 19 à 32 de la loi du 20 juillet 1994

¹²³⁵ L'article 19 de la loi du 20 juillet 1994 dispose que le « vice-Premier ministre a préséance sur les autres membres du gouvernement royal ». Celui-ci assiste le Premier ministre dans sa tâche.

¹²³⁶ Les articles 21 à 27 de la loi du 20 juillet 1994

¹²³⁷ L'article 21 al. 1^{er} de la loi du 20 juillet 1994

secrétaires d'État, conseillers, etc.). Cette pratique n'est qu'une continuité de celle mise en place au début des années 1980 et modifiée et améliorée suivant l'évolution de la situation politique du pays jusqu'en 1993 par le Président du Conseil, HUN Sen.

802. Ces pouvoirs de direction du département ministériel sont répartis entre différentes personnalités, allant du ministre aux sous-secrétaires d'État, avec une possibilité de délégation de pouvoirs entre elles. Conséquence de cette hiérarchisation des ministères, le pouvoir de nomination, de mutation et de révocation appartient au président de l'institution.¹²³⁸ L'article 29 de cette loi prévoit le cadre juridique dans lequel s'exercent ces compétences. Selon ce texte, le président de l'institution prend des arrêtés et des *Sarachors*. La *Sarachor* fixe les tâches et définit les orientations. L'arrêté et la *Sarachor* ne doivent pas sortir du cadre des compétences de l'institution, et ne peuvent être en opposition avec les divers actes normatifs tels l'*Anukret* ou la *Sarachor* du gouvernement royal.

803. Dans la pratique réelle, la mise en œuvre de l'action gouvernementale se heurte à de nombreux obstacles. Comme nous l'avions déjà évoqué, ce sont tout d'abord les conséquences du caractère abondant des départements ministériels et des instances interministérielles en raison des luttes d'influence entre les protagonistes de la coalition gouvernementale et puis par la stratégie des membres puissants du gouvernement de préserver le pouvoir même s'ils sont issus du même parti, provoquant des chevauchements voire des émiettements des compétences. Ensuite, c'est le cas de l'imbroglio dans la gestion de l'encadrement supérieur en particulier le flou dans la répartition des compétences des secrétaires d'État, sous-secrétaires d'État qui sont excessifs et le chevauchement des compétences entre eux et les directeurs généraux des ministères. Il s'agit d'une situation dans laquelle il y a plus de « généraux que de petits soldats ». Plus l'administration est abondante, plus il est difficile de faire passer les instructions, les ordres, les décisions et les faire appliquer.

804. Depuis 1998, la pratique d'un complément de nomination pour des hauts-fonctionnaires et des personnalités aux titres de délégué général du Gouvernement,¹²³⁹ de

¹²³⁸ En fonction du rang ou du grade du fonctionnaire concerné, le président de l'institution dispose d'un pouvoir autonome ou d'un seul pouvoir de proposition (article 28). L'article 30 renvoie pour l'organisation et le fonctionnement aux textes qui ont par la suite été votés lors de la création des différents ministères.

¹²³⁹ Entre 2008 et 2013, le titre de délégués du Gouvernement a été octroyé au Gouvernement de la capitale de Phnom Penh (également Conseiller du Premier ministre), au directeur général des Douanes et de la Régie (Conseiller du Premier ministre), des Impôts, de la TVK (télévision nationale) et au directeur de l'Électricité du Cambodge (EDC).

conseiller du ministère, du Gouvernement¹²⁴⁰, du Premier ministre, du Président, des vice-Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat s'ajoutant ainsi aux fonctions déjà attribuées est très fréquent.¹²⁴¹ C'est un titre honorifique, un encouragement et une récompense que le Premier ministre a accordé à ses proches collaborateurs ou à ceux des ministres. Ces titres ont provoqué l'imbroglio dans l'organisation administrative, la hiérarchie, les compétences, les prérogatives et le protocole en raison de l'amalgame causé par les titulaires. En effet, une réunion interministérielle est présidée par le directeur général d'un ministère. Un directeur de département mais en même temps conseiller du ministère ou du ministre avec rang équivalent de sous-secrétaire d'État ou de secrétaire d'État y participe. Ce dernier réclame la présidence de la réunion sous prétexte qu'il a un rang supérieur. Or, le rang équivalent n'est, en réalité, qu'honorifique. Cette réclamation n'est pas un cas isolé car en 1993, des hauts conseillers privés du Roi ont réclamé des prérogatives matérielles, une voiture de fonction, un chauffeur, un bureau dans le Palais royal. Le Roi a publié à l'époque une lettre pour clarifier les titres et fonctions.¹²⁴² Dans cette lettre, le Roi Sihanouk précisait que le statut de hauts conseillers privés du Roi n'est qu'un titre honorifique et que ces derniers ne doivent se rendre au Palais royal que lorsque le Roi a besoin de les consulter. Ce même phénomène s'est produit en 2008. C'était le cas pour le Prince Ranariddh, chef des Hauts Conseillers privés du Roi ayant un rang équivalent à celui du Premier ministre, qui a réclamé les prérogatives matérielles du Premier ministre. Le Roi-père Sihanouk a resorti la même lettre et l'a publiée sur son site Internet. En plus des confusions liées à ces nominations, il est question de double salaire étant donné que le budget de l'exécutif est séparé celui du législatif. Certains hauts-fonctionnaires qui ont de multiples fonctions dans l'exécutif touchent dans certains cas un double salaire. Cela concerne aussi des fonctionnaires qui sont nommés conseillers des Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. En 2009, la Présidence du Conseil des ministres et le ministère de l'Économie et des Finances ont dû revoir l'ensemble du système de paiement des traitements afin d'imposer un seul salaire ce qui a entraîné le retard des versements de quelques mois¹²⁴³.

¹²⁴⁰ C'est une pratique ancienne. Dans le passé, un titre de conseiller du gouvernement a été donné à des personnalités méritantes. Mais ce sont des fonctions sans portefeuille, sauf lorsqu'elles sont cumulées avec d'autres fonctions.

¹²⁴¹ Pour ne parler que de l'exécutif, au Cabinet du Premier ministre, durant le 4^{ème} mandat du gouvernement (2008-2013), on compte plus de 300 conseillers, d'assistants et de secrétaires. Parmi les conseillers du Premier ministre figurent également les gouverneurs de province entre 2010 et 2013.

¹²⁴² La lettre du 26 décembre 1993.

¹²⁴³ PHANN Ana, « Salaries Late for Some at Council Ministers », in *Cambodia Daily*, 27 août 2009 – Il est courant que des hauts-fonctionnaires du gouvernement ont plusieurs titres comme « conseiller privé » de tel ou tel dirigeant, ou des fonctionnaires de police et de l'armée qui ont en plus de leur fonction officielle, ont un rang

805. D'autre part, en ce qui concerne la capacité de travail des ministres dans les gouvernements du Cambodge par rapport aux compétences prévues par la Constitution et la loi, le choix des ministres se fait depuis 1979 sur, d'une part, les critères hétérogènes à savoir l'appartenance à un mouvement politique et les mérites d'avoir participé à la libération du pays, d'autre part, après 1993, sur les facteurs d'appartenance à une faction politique. Le profil, la formation de base ou l'expérience gouvernementale ne semblent donc pas être particulièrement pris en compte. Une bonne partie des ministres qui ont été ou sont en poste depuis 1993 n'ont pas reçu de formation appropriée eu égard aux responsabilités afférentes à leurs fonctions ministérielles.¹²⁴⁴ Ceci dit, nous ne pouvons pas et ne voulons pas affirmer, d'une façon catégorique, que l'inéquation entre la formation de base et les fonctions ministérielles est une source d'inefficacité du travail gouvernemental. Le contexte particulier du pays fait qu'une bonne partie des ministres ont appris leur métier au fil de leur pratique (sur le tas/sur le terrain). C'est ainsi que le Premier ministre HUN Sen, lorsqu'il a accédé au poste de Vice-Président du Conseil et ministre des Affaires étrangères en 1979, n'avait reçu aucune formation diplomatique mais semble avoir eu l'intelligence de s'entourer d'intellectuels survivants. Ce sens politique lui a permis non seulement de mener une bonne politique diplomatique à l'époque, mais également d'acquérir des compétences reconnues pour la négociation et la direction d'un gouvernement depuis 1985. Le vice-Premier ministre et ministre de l'Économie et des Finances, (1994-2013) KEAT Chhon, représente lui un autre exemple. Il avait, et ne s'en est jamais caché, reçu une formation d'ingénieur nucléaire, mais n'avait jamais été familiarisé aux problématiques liées à l'économie et aux finances. Nonobstant cette apparence de novice en économie, et compte tenu de sa solide formation et de ses expériences de ministre dans les gouvernements des régimes précédents, il est parvenu à développer l'économie du pays même dans le contexte difficile de la 2^{ème} moitié des années 1990. Pour des raisons politiques, ce genre de ministre reste longtemps au même poste. Cela s'explique aussi par le fait qu'ils n'ont pas de compétences généralistes leur permettant de pouvoir évoluer d'un ministère à l'autre.¹²⁴⁵

806. Eu égard à ces particularités cambodgiennes, certains ministres au sein du gouvernement ne seraient pas en mesure de répondre à trois traits principaux de leur statut.¹²⁴⁶

équivalent de « secrétaire d'État » ou de « sous-secrétaires d'État ». La réforme imposée par le Premier ministre en juin 2009 a obligé les personnes qui ont touché double ou triple salaires de rembourser leurs salaires en trop.

¹²⁴⁴ Pour n'en citer que quelques-uns, un vétérinaire de formation a été nommé au poste de ministre des postes et des télécommunications entre 1993 et 2013, un ancien soldat de la résistance occupe le poste clé de la défense.

¹²⁴⁵ En France, en revanche, le changement de portefeuille ministériel pour les ministres se fait parfois trop vite.

¹²⁴⁶ FOURNIER Jacques, 1986, *op. cit.* p. 37

D'une part, leur capacité de participer à la délibération collective du gouvernement est limitée. Ils n'apporteraient ainsi qu'une faible contribution à la détermination des orientations politiques.¹²⁴⁷ Certes, cette contribution permet de maintenir au sein du gouvernement le minimum de la délibération collective et, en termes de solidarité, ils participent à la définition collective de la politique, démontrent leur appartenance au gouvernement et en partagent les grandes orientations. Si ce n'est pas le cas, c'est la démission. Dans l'histoire politique du Cambodge, sur la démission des ministres, entre 1993 et 2015, il y a seulement deux cas de démission de ministre à savoir celle de l'ancien ministre de l'économie et des finances, SAM Rainsy en 1994,¹²⁴⁸ qui déclarait ouvertement son hostilité à la politique du gouvernement, et celle, la même année, du ministre des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, le prince NORODOM Sirivudh, qui partageait la même position que SAM Rainsy dont il était solidaire.

807. D'autre part, dans son département ministériel, normalement rien ne peut être fait sans le consentement du ministre, c'est une règle essentielle. Elle se traduit par l'exigence du contreseing (ministres responsables et ministres chargés de l'exécution) sur les actes du Premier ministre qui intervient dans leur champ d'attribution. Il peut être demandé par le Premier ministre de préparer des projets de loi qui interviennent dans le cadre de la politique générale du gouvernement. La complexité et l'hétérogénéité des structures ministérielles rendent le plus souvent nécessaire le contreseing de plusieurs ministres au bas d'un *Prakas*. Dans la pratique, jusqu'en 2008, l'examen du corpus juridiques, notamment les Journaux Officiels, a permis de révéler que la pratique du contreseing était assez rare. Il ne résulte pas des lourdeurs de procédure contre lesquelles les services du Premier ministre s'efforcent de lutter en interprétant aussi restrictivement que possible les dispositions constitutionnelles, mais du peu de concertation entre les ministres.

808. D'autre part, il résulte du bicéphalisme à la tête des ministères et des rapports de force quand le ministre est issu du FUNCINPEC et le 1^{er} secrétaire d'État du PPC, que l'administration qui est en place depuis 1979 n'est pas loyale au ministre, mais au secrétaire d'État. Cette situation a créé un double standard de gestion. Celui qui détient le véritable

¹²⁴⁷ A la différence des Secrétaires d'État, le ministre est toujours un membre à part entière du Conseil des ministres. Il doit être convoqué et participe normalement à toutes les réunions quel qu'en soit l'objet. Il est en droit d'intervenir sur tous les sujets traités : sur les affaires dont il a la charge (les présenter), sur les affaires traités par ses collègues et qui peuvent avoir des répercussions dans son domaine de compétence, mais aussi sur tout autre sujet, dès lors qu'il lui paraît présenter un intérêt politique

¹²⁴⁸ CROUZATIER Jean-Marie, « Mandat parlementaire et appartenance politique : l'Affaire Sam Rainsy », in *Annales de la Faculté de droit et des Sciences économiques*, Chronique de l'Assemblée, vol. 1996, Phnom Penh, pp. 87-91.

pouvoir, reste toujours le PPC. Il s'agit de la lutte de pouvoir dans les instances ministérielles, et de la logique du réseau du parti qui conserve l'influence. L'obéissance au nouveau ministre est aléatoire et constitue donc un obstacle pour la mise en œuvre de la politique du ministre. Cette administration a un poids sociologique qui lui est propre, ses traditions et ses habitudes. Il n'est pas toujours commode de la manier. Il a alors fallu une adaptation réciproque du ministre à ses services, dont il devra apprécier les pesanteurs et les virtualités, et de l'administration à son ministre, qu'elle devra aider à agir. Ce mécanisme d'adaptation réciproque n'a généralement pas bien fonctionné.

809. Toutefois depuis 2008, dès que le bicéphalisme n'a plus de raison d'être et sous la contrainte des réformes prévues dans le programme politique et de la stratégie gouvernementale (notamment en matière des réformes des politiques publiques et institutionnelles) les contreseings sont davantage fréquents entre les ministères de l'Économie et de l'Intérieur, de la Fonction publique, de la santé, des travaux publics et des transports, etc. pour régler des questions techniques.

810. Par ailleurs, le ministre peut, lui-même, prendre à l'intérieur de son domaine d'attribution un certain nombre de décisions. Or, « le fonds commun d'attributions » que la théorie classique du droit administratif reconnaît au ministre n'a parfois pas pu être exercé par un nouveau ministre. Il s'agit d'une part, du pouvoir d'organisation du ministre des services placés sous son autorité par le biais de l'édition des dispositions réglementaires pour assurer le « bon fonctionnement ». Il arrive que le nouveau ministre qui « débarque » n'ait pas pris des mesures pour modifier les dispositions réglementaires car d'une part, il ne parvenait pas à le faire en raison de la résistance de la structure en place dominée par un ou plusieurs secrétaires d'État de l'autre partenaire de la coalition gouvernementale. D'autre part, il résulte de la capacité limitée même du ministre dans la conduite de la réorganisation des services sous son autorité. Et cela, sans parler de la réorganisation de l'ensemble des directions des ministères qui nécessite une refonte du projet de l'*Anukret* sur l'organisation et le fonctionnement de son ministère. Puis, il doit défendre ce texte en Conseil des ministres.

811. Par ailleurs, toujours durant le contexte du rapport des forces au sein de la coalition gouvernementale, certains ministres ont des difficultés pour exercer leur pouvoir hiérarchique sur leurs agents : faire appliquer leurs instructions sur la manière d'exécuter leur mission, le pouvoir disciplinaire (infliger des sanctions en cas de faute). Également, il y a du laxisme dans l'application du statut général de la Fonction publique. En cas de faute grave commise, tout fonctionnaire est contraint de passer devant une commission de discipline. Or cette commission ne s'est jamais réunie pour infliger des sanctions. Cette tolérance de fait

aurait permis à certains fonctionnaires et agents publics de ne pas remplir leurs devoirs et obligations. Par contre, il existe également des ministres qui n'ont jamais fixé de réunion avec leurs proches collaborateurs de façon régulière. Il arrive que les dirigeants d'un ministère ne se réunissent même pas une fois dans l'année car, dans le cadre de la méthode de travail et de gestion des ministères, ils ne voient pas l'utilité de partager les informations, etc.

812. Chez les ministres cambodgiens, la délégation de signature et de pouvoirs se pratique rarement.¹²⁴⁹ Car garder cette prérogative est un pouvoir et une manière de manifester son autorité et son influence sur l'ensemble des agents. En craignant de perdre le contrôle via la délégation de la signature, certains ministres hélas signent presque tout sans se poser des questions. La délégation de la signature n'est pas encore entrée dans les mœurs des responsables politiques et administratifs cambodgiens. Il en est de même pour la délégation de pouvoir en cas d'absence du ministre. Cette clause n'est pas toujours respectée. D'ailleurs, en cas d'absence du ministre, le fait que le cabinet du ministre retienne les dossiers en attendant le retour du ministre est très fréquent.¹²⁵⁰

813. Enfin, eu égard à leur compétence et aux moyens dont ils disposent, nous avons constaté que face aux défis importants que le pays doit relever, dans le cadre de leur domaine de responsabilité, un certain nombre de ministres dans les gouvernements successifs appliquent la politique du « il ne faut pas faire de vague ». Plus ils lancent des initiatives et mènent des réformes, plus ils accroissent le risque d'être confrontés à des problèmes à résoudre voire au risque de commettre des erreurs. Cette inertie constitue un réel frein à la mise en œuvre des délibérations gouvernementales.

814. La difficulté de mettre en œuvre des délibérations gouvernementales vient du fait que l'administration cambodgienne est fortement politisée, une administration biaisée, une administration qui ne serait plus publique, une administration dont la frontière avec le monde politique n'existe pas véritablement. Ses missions seront partiales.¹²⁵¹ Les politiques

¹²⁴⁹ En effet, les ministres peuvent donner des délégations de signature à l'ensemble de leurs proches collaborateurs. C'est évidemment nécessaire car les ministres sont juridiquement les seuls titulaires du pouvoir de décision dans leur département ministériel. S'ils ne donnaient pas de délégation, ils seraient noyés sous le poids des actes à signer. Ils peuvent donner ces délégations pour les actes individuels ou réglementaires, sauf des décrets. La délégation prend fin avec les pouvoirs du ministre qui l'a donnée. En général, le 1^{er} soin d'un nouveau ministre est de donner délégation à ses proches collaborateurs. (Fournier, p.122)

¹²⁵⁰ En 2012, le vice-Premier ministre et ministre en charge de la PCM était hospitalisé à l'étranger. Les dossiers se sont retrouvés dans son Cabinet en attente de son retour, ce qui a provoqué les critiques de la part des ministres concernés. Suite à ces critiques, le Premier ministre a ordonné désormais à l'ensemble des ministres de déléguer le pouvoir au ministre par intérim. Cf. La réunion du Conseil des ministres du 24 août 2012)

¹²⁵¹ Nous partageons l'observation de THENG Chan Sangvar selon laquelle dans un Cambodge démocratique, la population vit au rythme des élections qui sont actuellement au nombre de quatre dont deux élections à suffrage universel direct (législatives, communales) et deux à suffrage universel indirect (sénatoriales, les élections des

publiques qu'elle met en œuvre sont entachées d'irrégularités tant juridiques que morales. Comme, peut-être, dans la plupart des jeunes démocraties, l'emprise de la politique pèse sur le fonctionnement de l'administration à tous les échelons¹²⁵².

815. Cette politisation de l'administration s'illustre tout d'abord par le fait que depuis les élections de 1993, on assiste à un accroissement du clientélisme politique.¹²⁵³ La nomination aux postes administratifs dépend trop du critère de la couleur politique. Entre 1993 et 2008, en plus de la haute fonction publique, il existe même un système de quotas politiques pour les postes dans l'administration publique.¹²⁵⁴ D'autre part, depuis 1993, il existe des structures politiques parallèles à l'administration de l'État. Aucun mécanisme n'est mis en place pour empêcher ou freiner le phénomène. À côté de la structure ministérielle, il existe une structure mise sur pied par certains partis politiques, y compris ceux qui sont au pouvoir. C'est une structure parallèle à l'administration publique. Chaque parti dispose de comités qui se déploient dans les institutions publiques, au niveau de chaque ministère, ainsi que dans les échelons administratifs locaux. Le plus souvent, la personnalité qui occupe le poste le plus élevé au sein d'une institution (ministre ou secrétaire d'État, gouverneur de province ou de district ou un poste de chef de commune) est aussi le chef du comité du parti au sein de la même institution. Ce chef contrôle et dirige toute une structure qui est créée ouvertement par le parti en l'absence de toute disposition légale ou réglementaire.

816. Les fonctionnaires travaillant dans un département ministériel sont de fait sous

Conseils de la capitale, des provinces, des villes, municipalités). Si les calendriers sont bien faits, les Cambodgiens vont devoir aller voter un peu moins d'une fois par an. La période des campagnes électorales représente l'étape la plus active pour les hommes politiques, dont ceux du gouvernement. Ils sont actifs car ils se présentent dans les villages pour attirer les votes. Avec eux, il y a toutes sortes de promesses. Les partis qui sont au pouvoir vont carrément utiliser les moyens que l'administration publique met à leur disposition pour faire campagne. Il est très facile d'entendre un ministre ou un secrétaire d'État, quel que soit le parti dont il est issu, qui promet à un groupe de villageois qu'il va construire une route ou un pont dans le village si son parti vient à gagner les élections alors que ce projet de construction avait déjà été inscrit dans l'agenda de l'administration, bien sûr, totalement à l'insu de la population. Il arrive également que pour les villages ou les communes où les votes ne sont pas favorables aux partis au pouvoir, le projet ministériel de rénovation de bâtiments scolaires ou de ponts reste bloqué pour toujours. THENG Chan Sangvar, *op. cit.* p. 314

¹²⁵² L'adoption de la loi sur les élections communales en 2001 a provoqué la naissance d'un monde politique local cambodgien. L'emprise des politiques s'abat non seulement sur l'administration centrale ou provinciale, elle transforme également le visage du monde rural cambodgien.

¹²⁵³ Les dispositions de la loi du 21 octobre sur le statut commun des fonctionnaires civils sont favorables à la carrière politique des fonctionnaires. Il n'y a pas d'interdiction. Au contraire, elles prévoient un certain nombre de garanties : autorisation d'absence quand les fonctionnaires sont candidats aux fonctions électives. Une fois élus, ils sont placés en position de détachement durant l'exercice de leur mandat : conservent leurs droits à la retraite et leurs droits à l'avancement à l'ancienneté.

¹²⁵⁴ Les partis politiques de la coalition gouvernementale se partagent les postes de gouverneurs de province et de district. Il arrive que le parti politique obtienne un certain nombre de postes, mais ne dispose pas suffisamment de fidèles pour les occuper. Alors il décide de les vendre à celui qui serait intéressé. Ainsi plusieurs hauts fonctionnaires de l'administration de l'État n'ont pas de qualification adéquate pour le poste qu'ils occupent.

la pression politique. Ils se sentent obligés de montrer leur fidélité envers un parti politique au pouvoir sous peine de ne pas avoir droit à des promotions ou simplement d'être court-circuité dans leurs relations de travail. En conséquence, les fonctionnaires, du directeur général au simple secrétaire, sont obligés d'adhérer à tel ou tel groupe politique. Ils ne suivent que les ordres de leur chef, ils l'accompagnent en permanence dans ses déplacements pour faire des campagnes politiques. Cette situation peut être observée dans toutes les institutions publiques, y compris les établissements comme les hôpitaux, les universités, etc. Les décisions des hauts responsables administratifs sont avant tout des décisions politiques et sûrement claniques. Elles doivent plaire à leurs supérieurs politiques, plutôt que satisfaire l'intérêt général.

817. Nous partageons l'observation de THENG Chan Sangvar selon laquelle une autre structure politique est celle des groupes de travail du comité central du parti pour venir en aide la population dans les différentes provinces qui sont des circonscriptions électorales. La campagne électorale dure aussi 365 jours par an. Cette structure provinciale se divise en plusieurs groupes de travail d'assistance du district qui se subdivisent en groupes de travail communaux. Les conséquences sont dramatiques. Les administrations centrales cambodgiennes deviennent une administration clanique et complètement partielle. L'intérêt du parti prime sur l'intérêt général. L'administration publique se transforme en une machine politique.¹²⁵⁵ Cela se reflète par la quasi inexistence de la distinction entre décision politique et décision administrative.

818. Par ailleurs, conséquence des résultats des élections législatives de juillet 2013 donnant au parti au pouvoir, le PPC, une perte de 22 sièges, des groupes de travail gouvernementaux qui viennent en aide de la population locale ont été mis sur pied en janvier 2014.¹²⁵⁶ Ces groupes qui sont dirigés par les membres du gouvernement (Vice-Premiers ministres, des ministres d'État et ministres) et composés des représentants de tous les 28 ministères (du secrétaire d'État jusqu'aux directeurs généraux de l'administration) ont pour mission, premièrement de mettre en œuvre avec efficacité les politiques et les stratégies du gouvernement au niveau local, deuxièmement d'organiser les forums publics avec la population locale afin de mieux connaître ses attentes à l'égard du gouvernement en matière de développement local, de l'amélioration de son bien-être et de résoudre les défis et les difficultés auxquelles elle fait face et troisièmement, d'exprimer la redevabilité du gouvernement vis-à-vis des détenteurs du pouvoir démocratique qui lui confient la légitimité

¹²⁵⁵ THENG Chan Sangvar, *op. cit.* p. 315

¹²⁵⁶ Décision n° 2 SSR du GRC du 27 janvier 2014.

en vue de promouvoir le développement et la réduction de la pauvreté de la population.¹²⁵⁷ Ces groupes de travail dont les actions sont financées en partie par le budget de l'État (frais de mission) et coordonnées par un secrétariat général¹²⁵⁸ et dont le fonctionnement s'inspire de celui de la structure du comité central du parti au pouvoir dans l'administration publique s'ajoutent à ceux existants. Ils se rendent régulièrement dans les circonscriptions dont ils ont la charge. Ce qui permettrait aux responsables gouvernementaux d'orienter les actions relevant des politiques publiques vers les attentes et les souhaits de la population ou des électeurs et de gagner leur confiance.

819. L'inefficacité de la mise en œuvre des délibérations gouvernementales est due à la qualité des ressources humaines de l'administration et de la haute fonction publique et à l'allocation des ressources financières. La situation des ressources humaines dans le secteur public au Cambodge est inédite et la question des emplois publics est un sujet complexe. Tout d'abord, à partir de 1993, en raison de la politique de réconciliation nationale et de réunification nationale, puis de la politique gagnante-gagnante du Premier ministre HUN Sen, plusieurs vagues de réintégration des anciens membres des factions en conflit dans le gouvernement et l'administration publique ont été observées. En plus de cela, jusqu'en 1999, selon la pratique gardée de l'État du Cambodge, les étudiants diplômés, généralement au niveau de la licence, ont été intégrés directement dans la fonction publique.¹²⁵⁹ Par la suite, il s'agissait de la nomination très souvent en désordre imposée par des quotas politiques. Ces vagues d'intégration ont posé sérieusement le problème de la qualité des ressources humaines dans l'administration.¹²⁶⁰ Par ailleurs, depuis 1993, il s'est révélé que les gouvernements successifs semblent ne pas bien assurer la continuité de la formation des cadres de

¹²⁵⁷ L'article 1^{er} de la décision n° 2 SSR du GRC du 27 janvier 2014.

¹²⁵⁸ Dans la *Sarachor*, il est institué un secrétariat général dirigé par le Vice-Premier ministre, ministre de l'intérieur, qui se charge de coordonner tous les groupes de travail à l'échelle du pays. Les responsables de chaque groupe de travail peuvent adresser leur rapport d'activités au Premier ministre avec copie conforme au Secrétariat général. Or un ministre n'a pas suivi cette règle et s'est adressé seulement au Premier ministre. Il s'agit d'une omission de sa part ou il s'agit d'un acte délibéré en raison des rapports de force entre les ministres. Cela démontre aussi le rapport entre le texte en vigueur et son exécution (même chez un ministre). Une *Sarachor* du gouvernement n'est pas mise en œuvre correctement par un ministre. Cf. la réunion du Conseil des ministres du 30 mai 2014.

¹²⁵⁹ CHHIV Yiseang, *La modernisation de la fonction publique du Cambodge*, mémoire de Master en Administration publique, l'École nationale d'Administration, mars 2005, p. 38.

¹²⁶⁰ Dans les années 1980, sous la République Populaire du Kampuchea puis l'État du Cambodge, nombre de jeunes et de cadres sont allés suivre une formation en ex-URSS et en Europe de l'Est. Ils ont tous été, après leur formation, intégrés dans l'administration. Les fonctionnaires issus des partis politiques qui se sont intégrés dans la fonction publique en raison des arrangements politiques après les élections générales de 1993 n'ont reçu, pour certains, aucune formation. D'autres ont soit vécu pendant plus de vingt ans à l'étranger, soit s'y sont formés et se trouvent donc déconnectés de la réalité du pays étant donné que la plupart des personnes intégrées n'avait pas reçu de formations mêmes de base.

l'administration. Il y a de réelles insuffisances du système de formation des hommes au travail gouvernemental. Depuis les années 1990, le GRC a accordé la priorité aux quatre éléments dans sa stratégie nationale du développement, à savoir « les routes, l'eau et l'électricité et les hommes ». ¹²⁶¹ Les ressources humaines n'arrivent qu'en 4^{ème} position. Certes, l'École royale d'Administration a été ouverte en 1995 suite à un accord franco-cambodgien a pu former environ 50 élèves de la formation initiale et dispenser des cycles de perfectionnement à environ 200 fonctionnaires civils par an. ¹²⁶² D'ailleurs, il n'existe pas d'autres institutions de formation des fonctionnaires. À partir des années 1990, le renforcement des capacités des fonctionnaires se faisait dans le cadre des bourses octroyées par des pays occidentaux et des bailleurs de fonds. En même temps, par voie de concours, des jeunes formés aussi bien à l'intérieur des établissements supérieurs du pays et à l'étranger ont été intégrés dans la fonction publique. Il s'agit d'un nombre bien limité par rapport aux besoins du pays.

820. Un autre cas qui illustre la faiblesse de la formation au travail gouvernemental concerne les sous-secrétaires d'État (majoritairement jeunes qui sont titulaires des diplômes dans différentes disciplines) qui ont été nommés lors de la formation du gouvernement en 2008 et 2013. En effet, aucune formation n'a été organisée à leur intention. Ils doivent se débrouiller ou apprendre sur le tas afin d'exécuter les attributions qui leur ont été assignées à la discrétion des ministres ou président d'institutions.

821. Comblant ces insuffisances du système de formation, depuis 1993, la multiplication des ONG étrangères et des organisations régionales et internationales sur le sol cambodgien a accru par automatisme la présence d'experts étrangers non-gouvernementaux. En accord tacite avec un État cambodgien structurellement déficient, et qui voit dans ces ONG et organisations une opportunité pour palier son déficit en matière de compétences humaines, de budget, et de volonté politique au service de la communauté nationale, les décennies 1990 et 2000 ont ainsi vu se déployer toutes sortes d'experts pour répondre un tant soit peu aux immenses besoins socio-économiques du pays : développement rural, formation

¹²⁶¹ ROYAL GOVERNMENT OF CAMBODIA, *Rectangular Strategy for Growth, Employment, Equity and Efficiency, Phase III*, Phnom Penh, mars 1995, page 7

¹²⁶² Après l'indépendance du pays, les besoins en hauts-fonctionnaires formés furent encore plus grands car il fallait prendre en charge des domaines transférés par l'ancienne administration coloniale. Afin de répondre à ces besoins, le chef de l'État a choisi de créer, sur le modèle français de formation des hauts fonctionnaires, l'École Royale d'Administration en 1956. La mission de cette école était de former les haut-fonctionnaires appartenant aux grands corps, administration générale, économie-finances et diplomatie. Cette institution de formation a été fermée 10 ans plus tard avant de rouvrir en 1972 sous le nom d'École nationale d'Administration. Deux promotions ont été formées. Par la suite, cette école a de nouveau été fermée avant d'être rétablie officiellement en 1995 par *Kret* n° NS-RKT-0495-040 du 21 avril 1995 portant création de l'École Royale d'Administration.

scolaire ou aide médicale.¹²⁶³ À cela, il faut ajouter la présence d'experts issus d'accords bilatéraux avec différents États, et que l'on retrouve dans les structures de divers départements ministériels (éducation, justice, santé...). Ce recours à la notion « d'expertise étrangère » ne peut être lié de facto à la seule histoire chaotique du pays débutée en 1970.¹²⁶⁴ Parallèlement, les départements ministériels cambodgiens recevaient des recommandations sous forme de « rapports de mission » d'experts contractuellement liés à des organismes internationaux telle la Banque asiatique de développement pour le domaine économique et financier, telle l'Unesco pour le domaine culturel et éducatif. Etc.¹²⁶⁵

822. À partir du milieu des années 2000, le GRC est bien conscient de cette situation. Mais il a fallu attendre jusqu'en juin 2013 pour qu'une politique de développement des ressources humaine dans l'administration publique soit élaborée par le Conseil de la Réforme administrative et approuvée par le Conseil des ministres. Depuis, les ressources humaines sont placées dans la première position suivie par les routes, l'eau et l'électricité dans la nouvelle stratégie gouvernementale.

823. Les priorités dans l'allocation des moyens financiers à la mise en œuvre de l'action gouvernementale font toujours l'objet de critiques de la part des observateurs de la vie politique cambodgienne. En effet, les moyens financiers alloués à des institutions de l'État et les traitements accordés aux fonctionnaires, aux agents publics et à des personnalités de la haute fonction publique sont inadéquats voire inappropriés par rapport à l'efficacité attendue de la mise en œuvre des réformes et des politiques publiques. Cela s'explique par les faibles ressources budgétaires et financières de l'État et l'allocation de ces ressources à des objectifs plus politiques que techniques. Malgré des progrès substantiels accomplis au cours de ces dernières décennies en matière de développement, avec une croissance économique assez soutenue d'un peu plus de 7% par an, le Cambodge reste classé dans la catégorie des pays les moins avancés.¹²⁶⁶ Le budget alloué à chacun des départements ministériels et des autres

¹²⁶³ TRANNIN Sabine, *Les ONG occidentales au Cambodge, la réalité derrière le mythe*, Paris, L'Harmattan, 2005, 264 pages.

¹²⁶⁴ Dans les années soixante, sous le Sangkum Reastr Niyum du prince Sihanouk (1955-1970), bien que de moindre ampleur, on retrouve déjà cette corrélation entre les différents ministères et les consultants étrangers. Cette présence était essentiellement issue d'accords bilatéraux avec l'ancienne puissance dominante, la France, et la Chine populaire. On comptait 81 experts-cadres français répartis dans différents ministères en 1965. A la même époque, environ 300 techniciens chinois étaient chargés de consolider une industrie nationale naissante. - Bulletin de l'AEFEK n°16 Janvier 2010 in <http://aefek.free.fr/pageLibre00010a72.html>, consulté le 30 septembre 2012

¹²⁶⁵ Bulletin de l'AEFEK n°16 Janvier 2010

¹²⁶⁶ Avec un PIB d'un peu plus de 20 milliards de dollars (cf. la loi des finances de 2016 approuvée en Conseil des ministres en octobre 2015 et par l'Assemblée nationale et le Sénat en décembre 2015).

institutions est limité.¹²⁶⁷ De ce fait, on devrait utiliser les ressources disponibles de manière plus rationnelle. Or, force est de constater que depuis 1998, la création des départements ministériels successifs implique la mise à leur disposition d'un ensemble de moyens matériels et humains auquel l'État cambodgien répond toujours difficilement.¹²⁶⁸ La lourdeur de l'administration est provoquée par cette hypertrophie des instances ministérielles et celle-ci s'accompagne également d'une hypertrophie des effectifs du gouvernement.

824. Le choix de la lourdeur budgétaire et financière que représente le traitement de ces membres, la possible confusion dans les rôles et compétences de ces membres introduit un risque élevé du chevauchement des compétences et aurait pour corollaire un profil de titulaires de poste parfois non adapté aux fonctions attribuées. Déjà confronté à l'insuffisance importante des deniers publics pour mener à bien la priorité des réformes et faire fonctionner les principaux services publics nationaux, l'État cambodgien est contraint de répondre aux besoins des élites politiques à la tête de l'administration centrale.

825. Pour OU Virak,¹²⁶⁹ une multiplication de postes politiques est synonyme de gabegie¹²⁷⁰ et de gaspillage.¹²⁷¹ KUL Panha¹²⁷² indique que « *la qualité devrait l'emporter sur la quantité ! Ce sera un fardeau pour les Cambodgiens qui devront payer davantage d'impôts pour financer cette inflation de postes. Ce n'est qu'affaire de politique. Il s'agit de partager les titres qui serviront à faire du business ou de la spéculation foncière.* »¹²⁷³ HANG Puthea¹²⁷⁴, estime, lui aussi, que les nouveaux titulaires de postes gouvernementaux « *mettront à profit leurs fonctions pour mener des affaires et s'adonneront à la corruption, qui se pratiquera à*

¹²⁶⁷ Cf. la loi des finances de 2016. Dans le cadre de l'exercice de leurs attributions, certains ministres disposent de moyens humains, matériels et financiers plus ou moins grands en fonction de leur personnalité et de leur compétence.

¹²⁶⁸ Jusqu'en 2013, l'État a recours à des bailleurs de fonds ou même à des pays donateurs pour obtenir l'aide à la construction de bâtiments publics. L'intensité de ce recours est moins importante dans la mesure où l'aide au développement se raréfie au fur et à mesure et le Cambodge devrait voler de ses propres ailes.

¹²⁶⁹ Président du Centre des droits de l'Homme du Cambodge

¹²⁷⁰ DUONG Sokha, "Au Cambodge, le prochain gouvernement sera gonflé ... la gabegie aussi ?", in www.kaset.info, (un site d'information sur le Cambodge en français, qui cessa de paraître en 2010), le 25 août 2008.

¹²⁷¹ Selon les calculs de l'ONG d'observation électorale COMFREL, l'augmentation d'effectifs lors de la formation du gouvernement en 2004 engendrera une dépense supplémentaire de 500 000 dollars, chaque mois, soit 6 millions par an, simplement pour les rémunérations officielles, sans compter les frais alloués à chaque personnalité (salaire officiel d'un vice-Premier ministre : 1 000 dollars ; d'ancien ministre : 750 ; d'un ministre : 500 ; d'un secrétaire d'Etat : 450). – Bulletin EDA n° 403 du 16 septembre 2004.

¹²⁷² Directeur de l'ONG d'observation électorale COMFREL

¹²⁷³ DUONG Sokha, *op. cit.*

¹²⁷⁴ Directeur de l'ONG Nicfec pour des élections justes et libres au Cambodge

plus grande échelle encore ». ¹²⁷⁵ « *C'est une insulte au peuple* » déclare la présidente du Centre pour le développement social ¹²⁷⁶. La société civile cambodgienne s'inquiète devant une telle inflation, et regrette que peu de place ait été faite aux techniciens, mais davantage aux politiciens. « *Comme dans les pays communistes, plus il y a de postes, plus il aura de corruption. Cette manière d'agir tue la nation et va conduire le gouvernement tout droit à son autodestruction* » soulignent les responsables de deux ONG cambodgiennes de défense des droits de l'homme. ¹²⁷⁷

826. Raoul JENNAR souligne, dès la formation du GNPC en juillet 1993, que les effectifs gouvernementaux se caractérisent par une surabondance des fonctions supérieures où la reconnaissance du mérite cède le pas aux allégeances politiciennes et claniques. Ce qui caractérise les décisions des nouvelles autorités cambodgiennes en matière de nomination, c'est le mépris. Il s'agit, d'une part, du mépris d'une classe politique qui multiplie les hautes charges rémunérées sans se soucier de la situation misérable de l'immense majorité des habitants et sans la moindre décence à l'égard d'une communauté internationale par ailleurs sollicitée sans vergogne. D'autre part, c'est le mépris à l'égard de la compétence et des mérites, négligés au profit de l'allégeance politique ou clanique. Par ailleurs, c'est le mépris de l'électeur dont la volonté n'est pas respectée. On peut supposer qu'avec des effectifs aussi importants, le pouvoir exécutif accomplit un travail considérable et que peu à peu se constitue un État digne de ce nom. Il faut déchanter, même si tout n'est pas négatif. ¹²⁷⁸

827. Les salaires, les primes de fonctions, les frais de missions, les équipements mis à la disposition de ces élites politiques sont tous plus élevés que ceux des fonctionnaires ordinaires. Il est donc très difficile de motiver les fonctionnaires de base pour qu'ils consacrent leur énergie au service de l'État. Le grand risque est la fuite de ces ressources humaines qualifiées vers le secteur privé et les organisations internationales. La raison de l'inefficacité du gouvernement dans la mise œuvre des politiques publiques et des réformes voire de l'administration est là. À cette hypertrophie gouvernementale s'ajoute une absence quasi totale de séparation entre l'administration et le monde politique.

828. La difficile cohérence de l'action gouvernementale affecte également sur les difficultés de l'exécution des délibérations interministérielles (les lois et les règlements) par les institutions gouvernementales. Ces difficultés affectent toutes les étapes, de la

¹²⁷⁵ DUONG Sokha, *op. cit.*

¹²⁷⁶ Bulletin EDA n° 403 du 16 septembre 2004

¹²⁷⁷ *Ibid.*

¹²⁷⁸ JENNAR Raoul (1995), *op. cit.* p. 510

promulgation¹²⁷⁹, de la publication¹²⁸⁰ et d'entrée en vigueur¹²⁸¹, à l'application, au suivi et à l'évaluation. D'une part, le système de diffusion des lois et des règlements est faible. C'est dû à un développement économique et social insuffisant¹²⁸². En effet, les Journaux Officiels (JO) qui ont été créés en 1985¹²⁸³ et placés sous le contrôle du Cabinet du Conseil des ministres et dont la diffusion est devenue un peu plus régulière à partir de 1995¹²⁸⁴ n'avaient pas des moyens suffisants pour mener à bien leurs missions consistant à être diffusés à tous les échelons de l'administration. Il s'agit d'un manquement aux obligations du GRC prévues par l'article 93 *nouveau* de la Constitution et l'article 13 de la loi du 20 juillet 1994 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres.¹²⁸⁵ Face à cette situation, en 2004, le GRC a restructuré ce service en l'élevant au niveau d'une Direction générale des JO et de l'Informatique (DGJOI)¹²⁸⁶. En même temps, il a également publié un *Sarachor*¹²⁸⁷ obligeant tous les ministères et institutions du gouvernement de coopérer avec la DGJOI en lui fournissant des actes normatifs dont l'application concerne l'ensemble du pays. Selon ce

¹²⁷⁹ La promulgation est un acte qui est nécessaire pour que le texte acquière sa pleine validité juridique. Appliquée à la loi, c'est l'acte par lequel le Roi l'authentifie, en fixe la date et la déclaration exécutoire. Seule la loi est promulguée. Dès que la loi est votée par les deux chambres parlementaires, elle est adressée par l'Assemblée nationale en dernier lieu à la Présidence du Conseil des ministres aux fins de promulgation et de publication. Aucun délai n'est prévu quant à la promulgation par le Roi. Le Roi signe un *Kram* promulguant la loi. Il s'agit d'une compétence liée pour promulguer la loi. Jusqu'à présent le Roi a toujours accepté de signer le *Kram* et de promulguer toutes les lois. Pour *Kret*, la promulgation se confond avec la signature.

¹²⁸⁰ La publication est une opération matérielle qui a cependant des effets juridiques puisqu'elle commande l'entrée en vigueur du texte et son opposabilité aux administrés. La loi signée et promulguée par le Roi est publiée au Journal officiel et diffusée sur tout le territoire du pays dans les délais fixés de dix jours francs à compter de la date de promulgation dans la capitale Phnom Penh et vingt jours francs à compter de la date de promulgation dans l'ensemble du pays

¹²⁸¹ Selon l'article 93 *nouveau* de la Constitution, la loi votée par l'Assemblée nationale et définitivement examinée par le Sénat, et faisant l'objet d'une promulgation par le Roi, entre en vigueur dans la capitale Phnom Penh dans un délai de dix jours francs à compter de la date de promulgation, et dans l'ensemble du pays dans un délai de vingt jours francs à compter de la date de promulgation. Cependant, si la loi est déclarée d'urgence, elle entre immédiatement en vigueur sur tout le territoire du pays à compter de la date de promulgation. Par ailleurs, les actes réglementaires sont prêts dès leur signature, celle du Roi pour les *Kret*, du Premier ministre pour les *Anukret* et celle du ou des ministres responsables pour les *Prakas* (arrêtés ministériels).

¹²⁸² GAILLARD Maurice, « Quel droit pour quelle société ? », in *Annales de l'Université de Droit et des Sciences économiques*, Collection Etat de Droit, Presse Universitaire du Cambodge, vol. 2007, Phnom Penh, p. 8

¹²⁸³ *Anukret* n° 04 ANK du 26 mars 1985 sur la création des Journaux Officiels de la République Populaire du Kampuchea. Le service des JO se dotait d'une imprimerie d'État et les JO étaient diffusés mensuellement gratuitement jusqu'en 1991. Leur diffusion était irrégulière entre 1991 et 1995, faute de moyens et de textes fournis. – Entretien avec CHHEUY Roen du 29 mars 2013

¹²⁸⁴ Depuis 1995, la publication des JO à un rythme hebdomadaire est assurée sous le contrôle de la PCM. Le Secrétariat Général du Gouvernement adresse les textes à la direction des Journaux Officiels.

¹²⁸⁵ Article 13 : « Le Premier ministre signe les *Anukrets*, les décisions et les *Sarachors* adoptés en Conseil des ministres. Les actes normatifs de portée générale adoptés par le gouvernement royal sont publiés au journal officiel. »

¹²⁸⁶ *Anukret* n° 41 ANK du 26 août 2004 sur la création des structures et le fonctionnement de la Direction générale des JO et de l'Informatique.

¹²⁸⁷ *Sarachor* n° 12 du 23 novembre 2004 du GRC sur les obligations d'édition des JO.

Sarachor, ces actes n'ont de valeur juridique que lorsqu'ils sont publiés dans le JO. En même temps, il est précisé également que la DGJOI peut mettre en place un système d'abonnement pour toutes les institutions qui veulent les recevoir. Le ministère de l'Intérieur n'a pas prévu de budget pour s'abonner aux JO afin de les distribuer aux 1633 communes et quartiers du pays. Finalement, même si la diffusion est mieux assurée, elle n'atteint pas tous les échelons de l'administration du pays, notamment au niveau des communes, et à d'autres institutions comme les établissements de l'enseignement supérieur, etc. Et ce, en raison des moyens humains, matériels et financiers alloués à la Direction générale des JO et de l'Informatique, qui s'avèrent toujours insuffisants. Les JO sont imprimés en nombre limité d'exemplaires. La mission de développer la diffusion des JO en ligne prévue par l'article 5 de l'*Anukret* n'a pas été concrétisée non plus.¹²⁸⁸

829. Ces lacunes en matière de diffusion des lois et des actes normatifs, ont été partiellement complétées par des initiatives venant des organisations internationales et du barreau du Cambodge ainsi que des institutions étatiques. En effet, la commission des droits de l'homme des Nations Unies publie les recueils des lois promulgués depuis 1993. Le PNUD¹²⁸⁹ diffuse un CD-ROM sur les bases de données juridiques cambodgiennes entre 1984 à 1998. Le barreau du Cambodge a réalisé en 2010 pour sa part un DVD « Cambodian Legal Collector » qui est un recueil des textes publiés par le JO entre 1993 et 2009. Cette base de données a été mise à jour sur son site Internet. Comme à l'époque de la République Populaire du Kampuchéa et de l'État du Cambodge, les télévisions nationales ont créé des émissions sur la dissémination des lois. Mais ces émissions n'ont pas connu de succès faute d'audience.

830. Du côté des institutions de l'État, l'Unité de coordination juridique du Conseil des Juristes a publié, grâce au soutien financier des bailleurs de fonds internationaux, une sélection des textes de lois et des règlements disponibles en trois langues, khmer, français et anglais de 1998 à 2001. Cette publication a cessé faute de financement malgré les efforts déployés dans la stratégie de diffusion et de vente pour la rendre pérenne. Un responsable de cette Unité a fait savoir que même certains avocats cambodgiens ont fait peu d'efforts dans le but de constituer leur propre documentation juridique.

831. La plupart des nouvelles lois impliquent, pour entrer en vigueur, des *Anukret* d'application qui sont plus ou moins nombreux. On a observé que les *Anukret* tardent souvent

¹²⁸⁸ Entretien avec CHHEUY Roeun du 29 mars 2013

¹²⁸⁹ SAINTE-MARIE Denis, « Réalisation d'une base de données juridiques relative au droit cambodgien sur CDROM », de septembre 1996 à septembre 1998, in *Annales de la Faculté de droit et des Sciences économiques*, vol. 1998, Phnom Penh, pp. 105-109.

à voir le jour. Toutefois, il n'y a pas de récriminations de la part des administrés, ni de leurs représentants. Les causes de ces retards sont d'une part, les lenteurs administratives, et d'autre part des difficultés de parcours dues à des consultations souvent nécessaires ; par ailleurs, des rédactions technocratiques et des blocages financiers peuvent également ralentir le processus dans certains cas.

832. D'une manière générale encore observable maintenant, les fonctionnaires et agents chargés de l'exécution des lois et règlements n'ont pas de textes de loi, de règlements ni des politiques publiques à leur disposition. Lorsqu'ils ont les textes, ils n'ont pas l'habitude de les lire et parfois, ils n'ont pas le niveau de formation suffisante pour comprendre sans explications des juristes. De plus, en général, très peu de séminaires et de séances de formation sur la dissémination des textes ont été organisés à l'attention de ces fonctionnaires et agents exécutants. Il arrive que certains ministères aient mis en place des projets qui consistent à diffuser des lois adoptées relevant de leurs compétences auprès de leurs services déconcentrés qui sont chargés de les appliquer. Mais cela reste largement insuffisant.

833. Par ailleurs, malgré les progrès réalisés ces dernières années par les formations initiales et continues des professionnels de la justice dispensées à l'Académie royale des Professions judiciaires¹²⁹⁰ depuis 2003, le nombre de magistrats demeure très restreint dans le pays, d'autant plus que selon la Constitution, il existe une seule juridiction qui traite de toutes les affaires. La capacité des juges à trancher les affaires, civiles, pénales, administratives connaît donc des limites.

834. Il est question du comportement des Cambodgiens vis-à-vis de la loi. Durant les quelques dernières décennies, notamment durant les périodes de guerres civiles et de génocides, ils n'ont pas été habitués à ce que tout soit préalablement régi par la loi. Pour une bonne partie d'entre eux, le respect de la loi n'est pas encore complètement entré dans les mœurs. Parfois, ils trouvent qu'il n'est pas nécessaire voire ils sont réticents, de se conformer ou de se plier à la loi, en trouvant des moyens de la contourner. À titre d'illustration, il existe de nombreux cas des hauts fonctionnaires occupant des postes importants qui, selon le statut général de la fonction publique, doivent partir à la retraite à l'âge de 55 ans, cherchent tous les

¹²⁹⁰ En 2002, l'École Royale de la Magistrature a été créée avec l'appui de la coopération française dans le cadre du projet « Appui à l'État de droit. Elle est transformée en Académie Royale des Professions judiciaires en 2010. Actuellement, l'ARPJ qui regroupe l'École royale de la magistrature, l'École royale des greffes, l'École royale des huissiers de justice et l'École royale des notaires est une structure qui a vocation à répondre au besoin de professionnalisation du corps des magistrats, des greffiers, des notaires et des huissiers de justice afin d'accompagner leur renouvellement. Entre 2002 et 2013, au sein de l'ARPJ, 425 magistrats (280 juges et 145 procureurs), 734 greffiers, 32 juges commerciaux, 15 notaires et 28 huissiers de justice ont été formés. Cf. Rapport sur les réalisations de l'ARPJ entre 2008 et 2012, du 7 mars 2013.

moyens afin de rester encore plus longtemps dans ces même postes. Raoul JENNAR souligne que ceci s'expliquerait-il par la propension que, de tous temps, les Cambodgiens auraient manifestée à ne voir dans le droit rien d'autre qu'une série de règlements qu'on s'empresse de contourner.¹²⁹¹

835. D'un autre côté, face au non-respect de la loi, les agents publics en charge de mettre en œuvre les lois s'en accommodent parfois. C'est délicat pour eux d'exécuter leurs missions de manière rigoureuse car les premières victimes seront les citoyens innocents et ceux qui sont en situation vulnérables et ceux dont le niveau d'éducation est bas.

836. Un autre problème relatif à l'exécution de la loi au Cambodge est son rapport avec la politique. Très souvent, la loi est laissée de côté au profit des intérêts politiques. Nous avons relevé plusieurs cas de grâce royale accordée aux détenus condamnés pour des raisons politiques alors qu'ils n'avaient même pas purgé les deux tiers des peines prévues par la loi.

837. S'agissant des politiques publiques adoptées en Conseil des ministres comme des lois promulguées et publiées au JO, la PCM informe tous les départements ministériels et les institutions publiques, notamment les ministères techniques concernés par la mise en œuvre. Ces ministères, en général, initiateurs des politiques publiques et des projets de loi, donnent des instructions à leurs services déconcentrés pour l'application. Bien que les procédures de mise en œuvre soient claires, concrètement, il n'y pas de mécanisme de suivi et d'évaluation au niveau de la coordination ministérielle. Cette absence n'a pas permis d'apprécier l'état et les résultats de la mise en œuvre. Entre 2008 et 2013, un nombre important de décisions gouvernementales ont été mal appliquées. Il s'agit des concessions foncières et forestières en faveur du développement économique que le Gouvernement a accordées à des sociétés locales et étrangères. Ces sociétés n'ont pas seulement respecté des contrats qui consistent à mener des activités prévus dans le plan d'actions agréé, elles ont spolié la population des terres qui sont situées à proximité des zones de concessions et ont coupé des bois pour l'exportation. Pour les terres de la population locale qui se trouvent dans les zones de concession, elles sont reconnues par le gouvernement et les sociétés concessionnaires sont tenues de les respecter et développer des activités sous forme de la « peau de léopard ». Or cela n'a jamais été respecté. D'ailleurs, dans certains cas, les activités de développement n'ont jamais vu le jour. Il en est de même pour les concessions des îles pour le développement touristique. Des conflits fonciers sont donc légion. A titre d'illustration, fin 2012, l'un des responsables du ministère de l'environnement indiquait non

¹²⁹¹ JENNAR Raoul, (2010), *op. cit.* p. 290

seulement que la loi du 1996 sur la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles manquaient de force et de clarté mais que de 2004 à 2011, sur deux mille relativement gros projets approuvés mais exigeant des études d'impact environnemental, (EIE) seulement 5% avaient été menés à bien. De 1999 jusqu'en 2003, une centaine de dossiers avaient été présentés à l'examen. Un *Anukret* ayant soumis aux EIE, à partir de 1999, toute une série d'opération (microcentrales, routes, usines et mines, concessions de plus de 10 000 hectares, les services sont submergés sans avoir été suffisamment renforcés. Les sanctions pécuniaires et les peines d'emprisonnement en cas de manquement à l'obligation de l'EIE sont inexistantes.¹²⁹²

838. Un autre exemple qui dénote à la fois le manque de moyens de contrôle ou le laxisme de leur mise en œuvre et l'existence d'arrangement qui vident de réalité les engagements et donc l'image même de l'État : le Comité interministériel pour l'élimination des contrefaçons pharmaceutiques et des soins de santé illégaux a déclaré que de 2009 à 2011, le nombre de pharmacies illégales serait tombé de 1000 à 10. Les cliniques illégales devraient aussi avoir été éradiquées. En dépit des efforts déployés en ce sens depuis 2005, le résultat est bien improbable.¹²⁹³ Enfin, le Premier ministre a indiqué avoir appris par les médias que la suppression des concessions de pêche dont il avait donné l'ordre n'avait pas été pleinement respectée. D'anciennes concessions poursuivaient illégalement cette fois leurs activités aux mêmes endroits.¹²⁹⁴ Citant le proverbe selon lequel « la porte de l'étable doit être fermée avant que le cheval ne s'échappe », il avait nettement mis en cause l'inaction des autorités locales, que ce soit par inattention, paresse, collusion avec les contrevenants. L'application du droit nécessite une autorité et un sens de l'État accrus.¹²⁹⁵

839. Une tentative de remédier à cette situation a été lancée mais n'a pas été concluante. Une commission présidée par un secrétaire d'État à la PCM a été mise sur pied en 2010 pour assurer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des politiques publiques et des lois promulguées et des actes normatifs. Cette commission qui souffre aussi d'un manque de moyens humains, matériels et financiers n'arrive pas à mener à bien sa mission. Elle tente de procéder à un bilan tous les six mois sous forme d'un rapport général remis au Premier

¹²⁹² *Cambodia Daily* du 23 novembre 2012

¹²⁹³ Bien que le ministère de la santé a affirmé que les pharmacies et cliniques illégales avaient été complètement éradiquées en 2011. – ministère de la santé, "Rapport sur les réalisations obtenues entre 2008 et 2012", du 11 mars 2013 (en khmer).

¹²⁹⁴ *Cambodia Daily* du 1^{er} décembre 2012

¹²⁹⁵ GARDÈRE Jean-Daniel, *Les voies du Cambodge, croissance et défis, 1998-2013*, Banque nationale du Cambodge, Phnom Penh, 2009, p. 509

ministre ainsi que des rapports thématiques qui peuvent porter sur les dysfonctionnements dans l'application des mesures gouvernementales, à titre d'exemple, celles qui concernent la suppression des barrages policiers illégaux pour racketter l'argent des automobilistes ou des minibus-taxis entre la capitale et les provinces¹²⁹⁶. Ce rapport peut donner lieu à une communication du Premier ministre aussi bien en Conseil des ministres ou dans ses discours lors de diverses occasions et cérémonies.¹²⁹⁷

840. Ainsi, la plupart de temps, il revient aux ministères techniques initiateurs des politiques publiques et des projets de loi d'effectuer le suivi et l'évaluation afin de proposer des recommandations pour faire la mise à jour ou proposer des amendements des lois concernées. L'examen du corpus juridique a révélé que jusqu'en 2015, un faible nombre d'amendements de la loi sont intervenus.

841. En somme, l'absence de cohérence dans l'action gouvernementale est à déplorer. Les stratégies affichées ne semblent souvent s'imposer qu'à une partie des pouvoirs publics.

Section 2. Le pragmatisme du Premier ministre dans la direction gouvernementale

842. L'organisation gouvernementale du Cambodge et son impact sur l'efficacité que nous avons présentés posent alors la question de savoir comment le travail gouvernemental est dirigé. De notre point de vue, il est quasiment impossible d'attribuer le mode de direction gouvernementale du Cambodge tel qu'il se présente à l'heure actuelle à une quelconque conception, autochtone, communiste ou libérale moderne. Ce mode de direction est de nouveau un mode sui generis marqué essentiellement par le pragmatisme du Premier ministre HUN Sen. Ce pragmatisme est caractérisé par la nécessaire centralité du pouvoir (§. 1.). Cette nécessité constitue l'une des clés de voûte pour les réformes futures vers plus d'efficacité du travail gouvernemental. (§. 2.)

¹²⁹⁶ A plusieurs reprises, suite à des plaintes de la population, aussi bien par décision gouvernementale que par des instructions données lors de la réunion du Conseil des ministres, le Premier ministre a ordonné aux autorités compétentes de supprimer ces barrages routiers illégaux dans tout le pays.

¹²⁹⁷ Entretien du 31 août 2012.

§. 1. La nécessaire centralité du pouvoir

843. Depuis plus de trois décennies, le Premier ministre HUN Sen exerce un rôle prépondérant sur la scène politique contemporaine cambodgienne. Cette longévité de HUN Sen à la tête du gouvernement, depuis 1985 quand il y a accédé à l'âge de 33 ans¹²⁹⁸ s'explique par les légitimités dont il dispose. Il s'agit des légitimités historiques, charismatiques et légales.

844. Sa légitimité historique repose tout d'abord sur le fait qu'il fait partie des premiers Cambodgiens qui se sont opposés aux polpotistes quand ils étaient au pouvoir et sur la libération du pays le 7 janvier 1979 après que lui et les autres dirigeants du Front d'union nationale pour le salut du Kampuchea (FUNSK) aient mis fin au régime de Pol Pot et au génocide. Une fois arrivé aux responsabilités après la libération du pays, il a allégé graduellement la tutelle de Hanoi et négocié le retrait du corps expéditionnaire vietnamien tout en combattant les Khmers rouges et leurs alliés soutenus par une coalition internationale sino-occidentale, il a desserré l'étreinte idéologique qui corsetait l'économie de la République Populaire du Kampuchea (RPK), il a empêché que des accords de paix trop laxistes ne favorisent le retour des Khmers rouges au pouvoir. Sa légitimité s'appuie ensuite sur la pacification totale du pays qu'il a réalisée en 1998 grâce à sa politique « gagnante-gagnante ». Depuis, une ère de paix et de stabilité politique s'ouvre qui va permettre d'accélérer la reconstruction du pays et d'entamer son développement économique.

845. Sa légitimité charismatique est due, selon les politologues, à sa qualité d'un homme autodidacte, stratège, d'animal politique, d'homme fort du Cambodge et d'homme d'État. En effet, sa qualité d'autodidacte est illustrée par le fait que lorsqu'il s'est confié le département ministériel des Affaires étrangères en 1979, il était un homme très jeune qui ignorait tout de la diplomatie. Très vite, le jeune chef de la diplomatie cambodgienne renaissante se distingue des autres membres du gouvernement de la RPK en rassemblant autour de lui des collaborateurs diplômés et polyglottes dont beaucoup n'ont aucun passé

¹²⁹⁸ Dans le monde, il est assez rare qu'un Premier ministre puisse rester en fonction durant plusieurs décennies, comme c'est le cas du Premier ministre HUN Sen. Dans la région de l'Asie du Sud-Est, MOHATIR Mohamad l'ancien Premier ministre de la Malaisie est resté au pouvoir pendant 22 ans (1981-2003), LEE Kwan Yew, ancien Premier ministre de la Cité État de Singapour, est resté au pouvoir 31 ans (1959-1990). Seul le Sultan de Brunei, actuellement le plus ancien dirigeant du monde depuis sa prise de fonction en 1967 est au pouvoir plus longtemps que le Premier ministre HUN Sen. Parmi les neuf autres dirigeants restés le plus longtemps au pouvoir, cinq sont des chefs de gouvernements en Afrique et quatre sont du Moyen-Orient.

communiste. Et le ministre se révèle un autodidacte studieux et zélé.¹²⁹⁹ Le premier acte du nouveau ministre est la signature du « traité de paix, d'amitié et de coopération », le 18 février 1979 selon les termes duquel l'assistance militaire vietnamienne est officialisée et les négociations sur la question des frontières programmée. Des relations diplomatiques sont progressivement établies avec 27 États dont ceux du bloc soviétique. L'Inde est le seul État qui ne se réclame pas du socialisme à entretenir des relations diplomatiques avec la République populaire du Kampuchea. Il se montre dès lors un interlocuteur tenace avec les représentants des organisations internationales qui commencent à partir de juillet 1979 à envoyer des missions à Phnom Penh. Et il tente par tous les moyens de lier l'aide humanitaire qu'il sollicite par ailleurs à une reconnaissance de la RPK¹³⁰⁰. Après les élections législatives de mai 1981 où il a remporté un siège de député, HUN Sen a été nommé en juin vice-président du Conseil et reconfirmé en qualité de ministre des Affaires étrangères. Comme vice-président du Conseil, il va accroître son influence sur l'appareil d'État en cours de reconstitution. Grâce à cette position, il fait valoir son approche moins idéologique des questions économiques. Soutenu par les autres dirigeants de la RPK, il se prononce, lors de la réunion du Conseil des ministres du 11 février 1983, en faveur d'une « politique générale qui confierait les moyens de production au secteur privé. »¹³⁰¹ Compte tenu de ses qualités et d'autres considérations politiques et circonstanciées, l'Assemblée nationale de l'époque le nomme à l'unanimité, au scrutin secret le 14 janvier 1985, en qualité de président du Conseil des ministres, tout en cumulant avec le portefeuille des Affaires étrangères.

846. Dans sa manière de diriger le pays et les affaires gouvernementales, d'après Raoul JENNAR, le Président du Conseil HUN Sen a multiplié des initiatives qui, entre 1985 et 1991, marquent une politique dominée par trois caractéristiques. Il s'agit, tout d'abord, d'un effort constant, mais mesuré pour rendre à son pays la plus grande autonomie possible par rapport au Viêtnam. Ensuite, c'est un détachement progressif des dogmes communistes dans le domaine économique. Enfin, la recherche incessante d'une paix durable conditionnée par le souci quasi obsessionnel d'empêcher le retour des Khmers rouges au pouvoir.¹³⁰²

847. Ces initiatives ont abouti à des résultats concrets grâce à sa capacité de saisir les mutations historiques en cours et de miser sur les nouveaux cadres dirigeants qui disposent

¹²⁹⁹ GOTTESMAN Evan, *Cambodia after the Khmer Rouge. Inside the Politics of Nation Building*, Silkworth Books, Chiang Mai, 2004, pp. 47-48 et 208-209. Cet auteur mentionne des leçons quotidiennes de droit international et de diplomatie que HUN Sen recevait de l'Ambassadeur du Viêtnam NGO Dien.

¹³⁰⁰ SHAWCROSS William, *Le poids de la pitié*, Balland, Paris, 1985, p. 120

¹³⁰¹ GOTTESMAN Evan, (2004) *op. cit.* p. 195.

¹³⁰² JENNAR Raoul (2010), *op. cit.* p. 285

de véritables qualifications. En effet, au moment de son accession aux plus hautes responsabilités du pays, le besoin de réformes se fait de plus en plus sentir dans le bloc soviétique, à Moscou comme à Hanoï. Le coût politique, économique et militaire de l'assistance vietnamienne au Cambodge se révèle de plus en plus insupportable pour le Viêtnam qui entend donner davantage la priorité à son développement économique. Pour la direction vietnamienne, la recherche d'une paix durable est donc aussi une priorité. Conscient des limites qui s'imposent à lui, HUN Sen manœuvre, avec une grande habileté, afin de concrétiser ces trois objectifs. En effet, il agit d'abord sur le Parti Révolutionnaire du Peuple du Kampuchea (PRPK) où, lors du 5^{ème} congrès, qui constituera l'évènement politique le plus important depuis 1979, il encourage l'arrivée en grand nombre de nouveaux cadres dirigeants sans aucun passé communiste. Il prépare ensuite un important remaniement de son gouvernement qui, par la qualité des personnes qui en font partie, traduira l'influence grandissante du gouvernement dans le système politique de la RPK.¹³⁰³

848. Par la suite, il s'implique personnellement au processus de négociation de paix qui aboutit aux Accords de Paris en octobre 1991. Ces efforts de paix l'ont fait apparaître sur la scène internationale. Toutefois, la mise en œuvre de ces Accords qui ont conduit aux élections générales de mai 1993 a donné des résultats qui ne lui sont pas favorables ainsi qu'à son parti. Tirant les leçons des élections organisées par l'ONU, il a réorganisé complètement son parti pour en faire une machine électorale bien efficace. En somme, il a une compétence spéciale et impressionnante dans la gestion politique d'un pays. De sa formation initiale communiste, il a gardé une forte sensibilité aux rapports de force et une grande capacité à anticiper les comportements des uns et des autres. Il est doté d'une aptitude politique peu commune qui lui a permis de survivre politiquement à la tutelle vietnamienne de la première moitié des années quatre-vingt, aux négociations de paix destinées à le marginaliser, à l'opération ONU dont le but avoué de plusieurs de ses responsables était de l'écartier, à la confrontation avec les royalistes prêts à partager le pouvoir avec les Khmers rouges, à la transition démocratique. Il a transformé avec succès un Cambodge d'un pays occupé en un État indépendant, d'une économie d'État contrôlée à une économie de marché libre, d'un pays déchiré par la guerre dans un pays pacifié, d'un pays dévasté à un pays bien équipé. Evan GOTTESMAN souligne également dans ce sens en indiquant que, « *la réalisation la plus impressionnante de HUN Sen était sa capacité à diriger le Cambodge d'un pays communiste isolé à l'intégration économique et politique avec les pays non - communistes de la*

¹³⁰³ Le 5^{ème} congrès du Parti révolutionnaire du peuple du Kampuchea s'est tenu du 13 au 16 octobre 1985. Le remaniement gouvernemental aura lieu le 11 décembre 1986. Ce qui illustre le caractère progressif de la démarche du Président du Conseil HUN Sen.

région ». ¹³⁰⁴

849. Sa légitimité légale se base sur le fait que depuis 1998, son parti, le PPC, a remporté la victoire lors des élections législatives successives. Soutenu par son parti pour occuper le poste de Premier ministre, ¹³⁰⁵ HUN Sen obtient chaque fois la confiance de l'Assemblée nationale pour diriger le Gouvernement. En effet, après les événements de juillet 1997, il s'implique personnellement pour assurer la bonne marche des opérations électorales et afin que la campagne électorale se déroule sans incidents notables et que le scrutin offre un véritable choix. Il est reconnu comme l'artisan du succès à la fois du processus électoral et de son parti depuis 1998.

850. Dans l'histoire politique du Cambodge, cette longévité est un des facteurs de la stabilité constitutionnelle et politique. ¹³⁰⁶ Renforcée par ces légitimités, la manière de diriger le pays et le gouvernement du Premier ministre HUN Sen se résume en un mot qui est « le pragmatisme ».

851. Ce qui caractérise le pragmatisme du Premier ministre HUN Sen, d'après Raoul JENNAR, c'est premièrement sa « khmérité ». Étant un Khmer, il est le reflet de ce que la société cambodgienne dans son ensemble peut produire comme homme politique avec un pragmatisme qui invalide toutes les étiquettes idéologiques. Il est, culturellement, un authentique Khmer, un pur produit de la société dans laquelle il a grandi. Bouddhiste, il cultive le respect des valeurs familiales traditionnelles et entretient parfaitement ce sens du clan qui caractérise si fortement l'organisation de la société cambodgienne. ¹³⁰⁷ Il partage cette vision hiérarchisée des rapports sociaux que reproduisent les Khmers en dépit de tous les bouleversements sociologiques qu'ils ont subis. Il est tout imprégné de ce sens de l'autorité si

¹³⁰⁴ VRIEZE Paul et PHANN Ana, "HUN Sen Marks 25 Years as Country's Prime Minister", in *Cambodia Daily*, le 12 October 2012.

¹³⁰⁵ Cf. Les résolutions du PPC lors des l'Assemblées générales extraordinaires et des réunions du Comité permanent, du Comité central depuis 1991.

¹³⁰⁶ Evan GOTTESMAN souligne que le simple fait de la longévité de HUN Sen au poste de Premier ministre est lui-même exceptionnel : « Le fait que le même homme qui a dirigé le Cambodge en 1985 pourrait gérer encore le Cambodge en 2010 est remarquable ». - VRIEZE Paul et PHANN Ana, " HUN Sen Marks 25 Years as Country's Prime Minister, in *Cambodia Daily*, le 12 October 2012.

¹³⁰⁷ Dans son implication forte dans la reconstruction du pays, il sollicite des hommes d'affaires qui financent, à coût de millions de dollars, la construction de plusieurs centaines d'écoles et de dispensaires, la reconstruction de ponts, de pistes et de pagodes et son propre projet-pilote de développement rural. Cette façon de faire est dénoncée par les Occidentaux présents dans le pays comme une collusion entre politique et hommes d'affaires. Pour Evan GOTTESMAN parmi les qualités qui sont au centre de l'emprise du Premier ministre HUN Sen au pouvoir, il y a sa culture d'un système de patronage qui le soutient ». Cf. *Cambodia Daily*, du 12 October 2012.

D'ailleurs, réfléchir sur la façon dont le caractère du régime des années 1980, de la PRK communiste, dont de nombreux responsables sont encore dans le gouvernement, influe sur le Cambodge d'aujourd'hui, Evan GOTTESMAN a indiqué : « Le gouvernement du Cambodge est toujours construit sur les systèmes de patronage qui soutiennent les hauts fonctionnaires, avec HUN Sen en haut ». - *Cambodia Daily*, du 12 October 2012.

particulier aux sociétés théravadiques. L'autorité ne se discute pas, elle ne peut être remise en question puisqu'elle est la source naturelle de ce qui est bien et bon.¹³⁰⁸ Enfin, il a une conception du rapport à la vie et à la mort qui dérouté si souvent les Occidentaux et qui donne l'impression d'une indifférence.¹³⁰⁹ Par ailleurs, après des années de luttes, HUN Sen a conservé le sens de la fraternité. Une fraternité qui nourrit sa fidélité.¹³¹⁰ Mais ces années-là ont surtout fait de lui ce qu'il est profondément : un soldat, un homme de discipline et d'autorité, un chef.

852. Deuxièmement, son pragmatisme réside dans son sens des réalités propres aux paysans qui influencent sa ligne de conduite politique. Le Premier ministre HUN Sen le résume lui-même en disant : « l'important, c'est que nous nous adaptions à la situation concrète du pays, à chaque étape de son évolution. »¹³¹¹ Pour Raoul JENNAR, il n'est en rien un idéologue.¹³¹² En effet, il a une grande capacité d'intégrer avec rapidité et intensité les réalités nouvelles qui conditionnent l'avenir de son pays : la collaboration avec le Viêtnam lorsqu'elle est inévitable pour empêcher le retour de Pol Pot et de ses massacreurs, l'engagement dans des négociations dès lors qu'un processus de paix semble possible, l'ouverture économique du pays lorsque l'aide du bloc soviétique se raréfie, le soutien aux Accords de Paris à mettre en œuvre par l'ONU pourvu qu'ils offrent des garanties contre tout retour des Khmers rouges, le conflit avec le FUNCINPEC dès lors que celui-ci risque de devenir le cheval de Troie d'un retour des Khmers rouges au pouvoir, l'évolution progressive vers la démocratie sans laquelle l'indispensable assistance internationale fera défaut. À chaque étape de l'évolution du pays, ce pragmatique découvre, comprend, apprend et intègre les données nouvelles du moment, à partir desquelles il prend des décisions. En prenant parfois les plus grands risques, comme en 1998 en se rendant dans les zones des Khmers rouges pour

¹³⁰⁸ Des observateurs de la vie politique cambodgienne constatent la similitude de la manière d'exercer le pouvoir et d'organiser la société avec le modèle sihanoukiste dont il a été le témoin pendant les dix-huit premières années de sa vie. Le modèle sihanoukiste semble laisser des traces bien plus profondes que celles apportées par les instructeurs et les conseillers vietnamiens. Le régime que préparait Hun Sen était une sorte de Sangkun Reastr Niyum à sa manière mais avec l'intelligence d'éviter les erreurs commises par le Roi-père.

¹³⁰⁹ Comme le Roi Sihanouk avait reçu à sa table un IENG Sary responsable de la mort de nombreux membres de la famille royale et Khieu Thirith, ministre de Pol Pol, l'épouse de IENG Sary, HUN Sen donne l'accolade à IENG Sary après avoir sollicité pour lui une grâce royale. On comprend la démarche tactique qui permet de morceler et de désintégrer l'organisation des Khmers rouges.

¹³¹⁰ Fidèle à l'égard de ceux qui l'ont aidé et soutenu. Fidèle à la mémoire des camarades tombés dans les combats, il conserve des liens personnels forts avec celles et ceux qui ont partagé avec lui les pires moments, même si certains se sont éloignés de lui politiquement.

¹³¹¹ Lors d'un entretien accordé à Raoul JENNAR en 1989. – JENNAR Raoul (2010), *op. cit.* p. 293

¹³¹² *Ibid.* Evan GOTTESMAN souligne que l'une des qualités qui sont au centre de l'emprise du Premier ministre HUN Sen au pouvoir est la flexibilité idéologique, qui est devenu évident quand il a décidé d'abandonner les idées communistes orthodoxes à la fin des années 1980 quand cela est adapté à la situation. » - *Cambodia Daily*, du 12 October 2012.

négocier leur reddition.

853. Fort de ses légitimités et de son pragmatisme, et compte tenu des priorités politiques qui dominent le Cambodge provoquant, à la lumière de la conception moderne du gouvernement, des dysfonctionnements, rétrospectivement, la pratique concrète de la direction du gouvernement du Premier ministre HUN Sen suivant les pouvoirs prévus par la Constitution et la loi du 20 juillet 2016 est marquée par la nécessaire centralité du pouvoir.

854. En effet, nous rappelons que, dans le cadre du Gouvernement, le Premier ministre est le seul dans la composition gouvernementale à être doté de quelques pouvoirs et des prérogatives dans la Constitution sont la direction du gouvernement (article 118 *nouveau*), la direction des séances plénières et des séances de travail du Conseil des ministres (article 123 *nouveau*), la démission d'un membre du gouvernement pour les actes répréhensibles commis dans l'exercice de ses fonctions (article 121 *nouveau*), la convocation annuelle du Congrès (article 148 *nouveau* al. 1^{er}) et la saisie du Conseil constitutionnel (articles 140 et 141 *nouveaux*).¹³¹³ Ces attributions du Premier ministre ont été précisées davantage par la loi du 20 juillet 1994 à savoir d'une part, le Premier ministre est le « chef du Gouvernement royal » (article 8), dès lors c'est lui qui « dirige le Conseil des ministres ». Il convoque et préside les réunions du Conseil des ministres » (article 10 al. 1er). Il peut « déléguer à un membre du Gouvernement royal le droit de convoquer et de présider un conseil interministériel » (article 11). L'article 17 précise également que le Premier ministre « dirige les services du Conseil des ministres ».¹³¹⁴ Ces premiers pouvoirs sont donc essentiellement institutionnels et administratifs.¹³¹⁵

855. D'autre part, un certain nombre de fonctions plus substantielles ont été déterminées dans d'autres articles. Il s'agit des fonctions de « coordination des activités du gouvernement royal dans tous les domaines » (article 9), de « diriger les négociations et de signer les accords commerciaux, de coopérations économiques, culturelles, scientifiques, techniques et de défense » (article 12). D'après cet article 12, le Premier ministre peut déléguer cette dernière fonction à un membre du gouvernement royal.¹³¹⁶ Par ailleurs, le Premier ministre a encore un rôle de signature de certains actes réglementaires : les *Anukrets*, les décisions et les *Sarachors* adoptés en Conseil des ministres (article 13). L'article 14 al. 1

¹³¹³ GAILLARD Maurice (dir) (2005), *op. cit.* p. 123

¹³¹⁴ Il s'agit des services administratifs ou financiers notamment.

¹³¹⁵ *Ibid.*

¹³¹⁶ Ce rôle de négociation et de signature doit être rapproché de celui dévolu au Parlement (article 90 alinéa 5 de la Constitution) et au Roi (Article 26 de la Constitution), notamment en ce qui concerne les traités et conventions internationaux.

de la loi de 1994 reprend certaines attributions prévues par la Constitution : la convocation des sessions extraordinaires de l'Assemblée nationale, le dépôt des projets de lois, la proposition à l'Assemblée nationale de la nomination, la mutation et la révocation des membres du gouvernement.¹³¹⁷ Enfin, au Premier ministre est octroyée la possibilité d'effectuer des dépenses non prévues par le budget national, dans certains « cas exceptionnels ou en cas de force majeure » (article 16).¹³¹⁸

856. Parmi ces attributions, on trouve la prééminence du Premier ministre vis-vis des autres membres du Gouvernement qui dépendent ainsi de lui pour leur nomination, pour la délimitation de leurs compétences. En ce qui concerne la direction par le Premier ministre de l'action du gouvernement, cette notion de direction a reçu des applications fortes aussi bien dans le texte même de la Constitution que dans la pratique. Selon la Constitution de 1993, le Premier ministre a l'initiative des lois concurremment avec les membres du Parlement qui peuvent faire des propositions de lois. Il assure l'exécution des lois et dispose du pouvoir réglementaire. Il est en mesure de coordonner l'élaboration de tous les textes importants émanant du gouvernement. Le Premier ministre engage, après délibération en Conseil des ministres, la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale, sur son programme ou sur une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte. Il maîtrise ainsi les relations du gouvernement avec le Parlement, et la pratique a consacré son autonomie dans ce domaine. Le Premier ministre peut, au même titre que le Président de l'une des deux Assemblées, déférer une loi au Conseil constitutionnel. Il est ainsi en mesure de jouer un rôle non négligeable dans le fonctionnement des pouvoirs publics.

¹³¹⁷ L'article 14 al. 2 dresse la liste des hauts fonctionnaires et militaires dont le Premier ministre propose au Roi la nomination, la mutation et la révocation. La loi de 1994 précise ainsi l'article 21 al. 1er selon lequel « Sur proposition du Conseil des ministres, le Roi signe les *Krets* de nomination, de mutation ou de révocation des hauts fonctionnaires civils et militaires, des ambassadeurs, des envoyés extraordinaires et plénipotentiaires. ». Ces personnalités sont le gouverneur et le vice-gouverneur de la banque du Cambodge ; les conseillers du Gouvernement et du Premier ministre ; le Secrétaire général du Gouvernement royal ; les Secrétaires généraux, les Directeurs généraux des ministères ; les Délégués du gouvernement royal ; les Gouverneurs de province ou de villes ; les ambassadeurs ; les envoyés extraordinaires et plénipotentiaires ; le chef d'état-major général et le sous-chef d'état-major général ; les officiers généraux. On remarquera la contradiction entre l'article 14 al. 2 de la loi de 1994 et l'article 21 al. 1^{er} de la Constitution. La Constitution prévoit en effet que la proposition appartient au Conseil des ministres alors que la loi de 1994 donne ce pouvoir de proposition au seul Premier ministre. L'article 14 al. 2 apparaît alors inconstitutionnel. Et, en vertu de l'article 15 de la loi du 20 juillet 1994, le Premier ministre dispose seul, c'est-à-dire sans accord du Roi ou d'une autre autorité, du même pouvoir de nomination, de mutation et de révocation pour d'autres catégories de hauts fonctionnaires, notamment les chefs de missions diplomatiques et les vice-gouverneurs de provinces et de ville ; les gouverneurs de district et de district municipal, etc. La décision est prise par *Anukret*. - GAILLARD Maurice (dir) (2005), *op. cit.* p. 124

¹³¹⁸ La loi ne précise pas cette notion de cas exceptionnels ou de force majeure, mais les termes employés doivent inciter à la plus grande retenue. Le Premier ministre n'est d'ailleurs pas complètement libre dans l'exercice de ce pouvoir puisqu'il doit présenter immédiatement un rapport à l'Assemblée nationale. Toutefois, la loi ne précise pas si l'Assemblée nationale peut discuter ce rapport et éventuellement le contester ou l'avaliser. - *Ibid.*

857. Les facteurs qui expliquent cette centralité du pouvoir se focalisent sur l'existence d'un pouvoir de décision unilatéral du Premier ministre HUN Sen au sein du Gouvernement et sur la quasi-totalité des affaires du pays¹³¹⁹. Presque tout devrait remonter à lui. Ce pouvoir s'exprime par les instructions qu'il adresse aux ministres, par des dossiers que ses ministres, ministres d'État et vice-Premiers ministres lui soumettent pour décision et pour information. Il s'exerce aussi par les « arbitrages » qu'il rend quotidiennement en vue de régler les différends surgis entre eux. La contrepartie négative de l'existence de ce pouvoir est l'absence du vote au sein du gouvernement, bien qu'il soit un organe collégial et que la Constitution renvoie sur plusieurs points à des délibérations du Conseil des ministres.

858. Sur ce point, au cours de ces dernières années, les projets de certains *Anukret*, comme ceux sur l'organisation et le fonctionnement des ministères n'ont plus été soumis au Conseil des ministres. Les ministres concernés appliquent les procédures d'élaboration et d'examen en réunions interministérielles puis les soumettent directement au Premier ministre pour approbation et signature avec le contreseing du ministre sans passer par la réunion du Conseil des ministres. Cette dernière nécessite l'implication de la PCM qui est devenue une machine bureaucratique lourde réputée pour retarder l'adoption de ces textes.

859. En ce qui concerne les politiques publiques, les projets préparés par les ministères techniques ou par le Conseil supérieur de l'Économie nationale (SNEC) sont présentés en Conseil des ministres mais c'est juste pour information. Ces projets qui ont été déjà approuvés par le Premier ministre et autorisés à être inscrits dans l'ordre du jour de la réunion du Conseil des ministres ne font plus l'objet de débat et de modification. Il en est de même pour les projets de loi demandant la ratification des traités internationaux. Une fois inscrits à l'ordre du jour par le Premier ministre sur proposition du secrétaire général du Gouvernement, ils n'ont même pas besoin d'être présentés au Conseil des ministres. Le Premier ministre signe la lettre d'envoi à l'Assemblée nationale. La direction collégiale du Gouvernement se pratique lorsqu'il s'agit des projets d'*Anukret* et de *Kret* qui ont une portée transversale et des projets de lois qui engagent la responsabilité collective du gouvernement qui ont été examinés et débattus en Conseil des ministres, avant de les soumettre à la signature du chef de gouvernement pour publication et avant de les envoyer à l'Assemblée nationale pour examen et adoption.

860. Par ailleurs, la façon dont le Premier ministre dirige la réunion du Conseil des ministres est particulière. D'une part, cette réunion a lieu de manière irrégulière. Sa durée est

¹³¹⁹ Des questions institutionnelles, administratives, des réformes aux investissements, ...

au moins 3 heures, le record était de 5 heures et demie lors de la première réunion du Conseil des ministres du 5^{ème} mandat du gouvernement, le 25 septembre 2013. Les débats étaient restreints, non pas parce qu'il ne laisse pas ses ministres parler. Mais ses ministres n'osent pas trop prendre la parole. Ce qui rend la réunion longue, c'est le fait que la séparation entre les questions politiques et les questions techniques n'a toujours pas été clairement distinguée. Il arrive lors de certaines réunions du Conseil des ministres, que beaucoup de temps soit consacré à des discussions portant sur la technicité des thèmes de l'ordre du jour, voire son explication et les fautes d'orthographe, les glossaires, ... La réunion du Conseil des ministres est toujours présidée par le Premier ministre. Depuis 1993, quand le Premier ministre est en déplacement à l'étranger, il n'y jamais eu une seule fois une réunion présidée par un vice-Premier ministre, comme le prévoit la Constitution. En fait, le Premier ministre a indiqué à plusieurs reprises, il était prêt à déléguer ce pouvoir mais aucun vice-Premier ministre n'a voulu exercer cette attribution.

861. De plus, le Premier ministre reçoit des ambassadeurs étrangers, des délégations étrangères (visites bilatérales des ministres, des hommes d'affaires des grands groupes mondiaux ...). Il préside une grande variété de cérémonies, de remise des diplômes aux étudiants des différents établissements supérieurs à l'inauguration des nouveaux bâtiments scolaires, hospitaliers, aéroportuaires et de pagodes, des centrales hydroélectriques, etc. Tout cela est guidé par sa politique de communication et ses besoins d'apprécier la situation réelle du pays et de la population voire l'état réel de la mise en œuvre de ses décisions, des politiques publiques.

862. Pour assurer ce travail colossal, le Premier ministre HUN Sen a des qualités qui le distinguent du reste de la classe politique cambodgienne. D'une part, c'est un travailleur infatigable.¹³²⁰ D'autre part, c'est un organisateur hors pair. Pour ce faire, il sait s'entourer et son équipe rapprochée mobilise presque toujours les meilleurs. Par ailleurs, il est un orateur de talent. Il s'exprime le plus souvent sans notes et se plaît à interpeler son auditoire. Ses réunions publiques sont soigneusement préparées et peu de place, dans l'organisation, est laissée à l'improvisation. Ce qui n'est pas toujours le cas de ses interventions où il se laisse de plus en plus souvent emporter par un discours fleuve.¹³²¹ Sur cet aspect, Nasir ABDOUL-CARIME souligne que le prince Sihanouk disposait d'une grande capacité à manier le verbe

¹³²⁰ Tous les diplomates qui l'ont rencontré ont été frappés par son extraordinaire maîtrise des dossiers. Une particularité chez le Premier ministre HUN Sen est qu'il exerce ses fonctions à sa résidence. Son cabinet est chez lui. Le Palais de la Paix ou le bureau officiel du Premier ministre est pour la réunion du Conseil des ministres et les fonctions officielles.

¹³²¹ ABDOUL-CARIME, Nasir, «Le pouvoir en scène dans le processus du Verbe sihanoukien », in *Bulletin de l'AEFEK* n° 18, Janvier 2012, tiré de <http://aefek.free.fr/pageLibre00010b51.html>, le 25 mai 2014

au service d'ambitions politiques, ce qui a énormément frappé les observateurs étrangers. Ces derniers ont remarqué également que le Premier ministre HUN Sen, un autre homme-fort du champ politique cambodgien des années 1990 à nos jours, s'ingénie à se placer dans le même sillon de la technique oratoire - sens de la théâtralité, humour grivois, admonestations contre les bureaucrates/mandarins profiteurs, effort pédagogique - pour développer un lien personnel entre lui et le peuple. Pourtant, il manquera toujours une gamme dans son spectre du discours public et politique : cet élément de sacralité qui résonne dans la parole de NORODOM Sihanouk du jour où il a reçu l'onction royale en 1941.

863. Pour le chef du gouvernement, quel que soit le régime, le travail gouvernemental nécessite, au cours du XX^{ème} siècle, des structures de coordination interministérielle chargées de l'assister dans sa tâche de direction de l'exécutif¹³²². Dans le cas particulier du Premier ministre HUN Sen, il s'agit souvent de s'appuyer en même temps sur des structures administratives nombreuses. Cette méthode repose sur la logique selon laquelle il faut avoir un nombre abondant de solutions et conseillers pour identifier et sélectionner les meilleurs ou ceux qui sortent du rang. Cette méthode dérive de sa stratégie de rassemblement liée au concept de fraternité et de fidélité et au système clanique. De fait, dans l'exercice des pouvoirs de nomination, il est rare que le Premier ministre refuse de signer les demandes de nomination soumises par ses ministres car il fait généralement confiance à ses proches collaborateurs.¹³²³

864. La centralité du pouvoir et les structures administratives pléthoriques ont favorisé des inerties, entraîné l'imbroglie dans la gestion de l'encadrement supérieur, l'échelon politique vide l'échelon administratif de ses compétences, la déresponsabilisation des autorités compétentes, les difficultés de faire passer les décisions du gouvernement au niveau local la responsabilité, le clientélisme, le népotisme administratif. Les échelons intermédiaires n'osent pas prendre des initiatives.¹³²⁴ L'autorité gouvernementale en est atteinte dans ses fondements au cours de ces dernières années. Le service de son clan passe avant l'application de ses décisions, les décisions gouvernementales ne sont que partiellement réalisées, etc.¹³²⁵ Selon SOK Chenda, « les ministères sont devenus les 'boutiques' des ministres. Nombreux sont ceux qui y ont installé toute leur famille. Les choses ne se sont pas

¹³²² FOURNIER Jacques, *op. cit.* p. 129

¹³²³ Cette confiance ne peut être levée en cas de fautes graves qui se sont avérées.

¹³²⁴ Le sens de l'appartenance à l'État se dilue ou se perd, ce n'est plus le service public ou l'intérêt général qui motivent les fonctionnaires recrutés par faveur personnelle. C'est le service d'un individu ou de sa famille.

¹³²⁵ GARDÈRE Jean-Daniel, (2009), *op. cit.* p. 509

améliorées mais plutôt dégradées à cet égard depuis 5 ans, en raison d'une part, du fait que les enfants ayant achevé leurs études entrent dans la vie active. Cette évolution qualitative des jeunes générations est un réconfort et un facteur d'espoir. Puis, on leur donne un coup de pouce. D'autre part, il y a eu, il y a, selon la coutume cambodgienne, beaucoup de mariages unissant les familles des dirigeants. Les ministères ont tendance à devenir de mini-empires familiaux. La tradition népotique a survécu. Le contexte a évolué. Cette jeune génération est en règle générale très bien éduquée, pourvue de diplômes solides. Cela ouvre la voie à la mise en place d'un système plus méritocratique. Mais faute de contreponds institutionnels suffisants et de mode de recrutement éprouvés et transparents, l'ancrage dans les traditions de patronage prévaut encore. »¹³²⁶

865. De ce fait, les citoyens cambodgiens s'adressent au Premier ministre plutôt qu'aux autorités compétentes. Ils accordent relativement peu de confiance dans les autorités administratives et institutionnelles car elles demandent la rémunération de tout service rendu, font passer des intérêts particuliers avant l'intérêt général et les droits individuels. Dans la plupart des cas, elles manquent de compétence. La défaillance des autorités et des institutions publiques de l'État provoque à coup sûr des conflits, des litiges de toute nature. Par exemple, l'absence de transparence dans les dispositifs d'octroi des concessions économiques foncières et l'application lacunaire de la loi foncière de 2001 prévoyant la titrisation des droits des communautés indigènes sont, entre autres, à l'origine de nombreux différends. Elles sont elles-mêmes souvent, le produit d'un mélange d'affairisme et de négligence.¹³²⁷

866. Dans ce contexte, un autre gros problème réside dans la difficulté du Gouvernement à faire appliquer les lois votées dans de nombreux domaines. Dans le domaine foncier, quand on parle d'expropriations touchant deux cents familles, il y a en réalité une quarantaine qui sont vraiment touchés. Pour les autres il s'agit simplement de saisir une opportunité lucrative. À peine le Gouvernement accorde une concession économique à une firme locale ou étrangère que des « gros bras » encouragent des gens qui sont leur solde à y aller et revendiquer la terre en tant qu'anciens occupants. À l'effet d'aubaine économique s'ajoute vite la mobilisation des ONG et partis d'opposition qui y voient une autre aubaine d'ordre politique. Parallèlement, il existe aussi une chaîne de complicités de la part des autorités locales qui établissent un faux titre de propriété. Aucune sanction n'a été infligée à des fonctionnaires concernés. Le même problème concerne les concessions octroyées dans les

¹³²⁶ L'interview de SOK Chenda, Secrétaire générale du Conseil pour le Développement du Cambodge par GARDÈRE Jean-Daniel, le 14 mars 2012. - GARDÈRE Jean-Daniel, *op. cit.*, p. 510

¹³²⁷ GARDÈRE Jean-Daniel, *op. cit.*, p. 510

îles pour y développer des complexes touristiques. Lorsque des engagements pris ne sont pas tenus, ceux qui ont donné leur feu vert n'ont pas à suivre le dossier et parfois ne sont plus là. Les conflits ne peuvent que prendre de l'intensité.

867. Face à ces dysfonctionnements, et c'est sans doute un effet bénéfique de son sens de la réalité, le Premier ministre HUN Sen prend les problèmes à « bras de corps » et les résout. En effet, vers le milieu des années 2000, le Premier ministre avait évoqué le danger des « concessions économiques en indiquant que c'était un sujet grave, leur abus pouvait conduire à une révolte paysanne. »¹³²⁸ Vers la fin de 2012, il a lancé une politique visant à résoudre ces conflits fonciers à travers le pays. Cette politique s'intitule « politique ancienne, actions nouvelles ». La mise en œuvre de cette politique de réforme a été coordonnée par son deuxième fils et menée par les jeunes étudiants volontaires venant des différentes universités alors qu'elle aurait dû être menée par le ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de la Construction. Ce dernier apporte seulement son assistance et l'expertise technique à cette réforme. Ces jeunes volontaires répartis en différents groupes se rendent dans toutes les provinces et effectuent le travail de mesure et de vérification afin de délivrer les titres de propriétés. Pour les observateurs de la vie politique cambodgienne, cette initiative du Premier ministre HUN Sen qui est une grande réforme non dénuée d'arrière pensées politiques vise à démontrer que la suppression des dessous de table, le changement de la manière de travailler (plus vite) et l'élimination de la bureaucratie sont possibles et que les citoyens qui reçoivent les titres de propriété peuvent être satisfaits du service public. D'un autre côté, les jeunes apprennent à gérer administrativement la réforme cadastrale. Ils sont en contact direct avec la population. Ils voient les conditions de vie des paysans, les difficultés rencontrées ... Et plus important encore, ils remontent la réalité de ce qu'ils ont vu aux responsables politiques. Bien entendu, le Premier ministre s'implique personnellement dans cette réforme par le suivi et la remise groupée des titres de propriétés à la population concernée. Cette réforme a été interrompue lors des élections législatives de juillet 2013. Après la formation du Gouvernement, elle a été confiée au ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de la Construction. Cette initiative démontre très clairement les inerties ou l'incapacité du ministre concerné. Par contre, aucune mesure n'est prise pour sanctionner ces inerties. À moins qu'ils aient commis des fautes extrêmement graves ou ils présentent de leur gré leur démission, aucun ministre n'a été démis de ses fonctions en cours de mandat. S'il y a des remaniements, ce sera plutôt la chaise musicale ou une promotion à un rang supérieur.

¹³²⁸ Son fils ainé, HUN Manet, a fait de la réforme foncière le sujet de sa thèse.

868. Par ailleurs, en vue de remédier à la lenteur dans la montée des informations depuis le niveau local en raison de la lourdeur de la bureaucratie, le Premier ministre HUN Sen a pris l'initiative de nommer tous les gouverneurs de provinces ses Conseillers après la formation du Gouvernement du 4^{ème} mandat en septembre 2008. Par la suite, le 8 janvier 2010, c'est la première fois que la réunion du Conseil des ministres a été retransmise en direct via vidéo-conférence dans tous les bureaux provinciaux du pays et dans des salles situées dans le bâtiment de l'office du Premier ministre, à la Présidence du Conseil des ministres, au Cabinet du Premier ministre et à d'autres institutions comme l'Académie royale du Cambodge. Il s'agit de l'initiative du Premier ministre qui veut avoir des discussions directes avec les gouverneurs de provinces. Les personnes autorisées à assister à cette réunion via vidéo-conférence sont les gouverneurs de provinces, les vice-gouverneurs, les secrétaires généraux adjoints du Gouvernement, les collaborateurs proches des ministres, (secrétaires d'État, les directeurs de cabinet) et directeurs généraux du ministère concernés par les thèmes de l'ordre du jour de la réunion.

869. C'est une initiative très surprenante de la part du Premier ministre HUN Sen. Mais elle n'est pas sans raison. D'une part, la mise en place de cette vidéo-conférence relève de la prérogative du Premier ministre dans la direction des institutions de l'État. D'autre part, pour le Premier ministre, le canal pour remonter les informations depuis l'échelon territorial au niveau national à travers la traditionnelle hiérarchie (depuis la province jusqu'au ministère de l'Intérieur, puis au Cabinet du Premier ministre) semble inefficace et désuet dans l'ère des technologies de l'information et de la communication. Compte tenu de l'évolution très rapide du monde, pour mener à bien ses fonctions de gestion des affaires du pays dans un monde globalisé et de concurrence et de compétition continue, pour lui, il est vital d'avoir les informations à jour et instantanément.

870. D'autre part, la vidéo-conférence lui sert d'outil de communication instantanée et efficace avec l'ensemble des administrations du pays pour les réformes qu'il entend mettre en œuvre, à savoir la réforme des lots de pêches, la réforme foncière, et pour la gestion des crises causées par les catastrophes naturelles, les inondations, la sécheresse, les typhons, et pour résoudre les problèmes d'incendies en faveur des habitants concernées. Par ailleurs, le Premier ministre a utilisé cette technologie moderne pour commander les troupes stationnées près du temple de Preah Vihear lors des clashes avec la Thaïlande sur le différend territorial autour de ce temple. La retransmission via vidéo-conférence va à l'encontre des principes de confidentialité de la réunion du Conseil des ministres. Pour notre part, nous avons demandé la permission d'assister à la réunion du Conseil des ministres dans la salle de la Présidence du

Conseil des ministres où il y a retransmission depuis le mois de février 2010. Après avoir observé la manière de diriger la réunion du Conseil des ministres du Premier ministre, nous pouvons souligner que le chef du gouvernement est bien conscient du risque de la fuite des informations présentés lors de la réunion, il a donc effectué bien l'avance le tri des informations à communiquer lors de cette rencontre hebdomadaire. Ces sont en général des informations qui ne sont plus classées secrètes qui sont diffusées lors de la réunion. Les informations confidentielles sont partagées par un autre canal avec les ministres.

871. En plus de cette vidéo-conférence, depuis fin 2013, le Premier ministre HUN Sen utilise les nouvelles technologies de l'information et de la Communication (NTIC) pour ses interactions avec ses ministres, les gouverneurs de province et la plupart des présidents des Institutions. Il s'agit des applications des smart phones tels que WhatsApp, Viber, Telegram, Line qui permettent de créer des groupes et échanger des messages spontanément. En même temps, depuis fin 2014, il utilise les réseaux sociaux, notamment la page facebook¹³²⁹ pour communiquer ses activités, collecter les critiques des citoyens sur la prestation des services publics de l'ensemble des ministères et institutions. Si les critiques sont fondées, il prendra des mesures pour y répondre et ordonnera aux institutions concernées de les mettre en œuvre. Assez souvent, lors des réunions du Conseil des ministres, le Premier ministre rappelle aux ministres de lire la presse alors que certains journaux relatent des affaires, des problèmes qui relèvent des compétences de leur ministère. La réaction aux événements qui se sont produits dans le pays et qui relèvent de la compétence des ministères tarde souvent à venir. Certains observateurs de la vie politique cambodgienne voient en la manière d'utiliser les NTIC du Premier ministre HUN Sen un autre moyen de renforcement de sa centralité du pouvoir.

872. Son sens de la réalité concerne aussi le fonctionnement des institutions. Quand il s'aperçoit qu'une structure gouvernementale n'est plus à la hauteur de ses attentes et ses besoins, il relève de cette structure gouvernementale une partie des compétences afin de les confier à d'autres. Concrètement, ce fut le cas où le Premier ministre a retiré les compétences qui appartenaient depuis toujours à la PCM¹³³⁰ dans le domaine de l'harmonisation de ses

¹³²⁹ Sur l'utilisation de ces réseaux sociaux, il est assisté par une équipe de jeunes composée d'une dizaine de personnes qui sont membres du Cabinet du Premier ministre.

¹³³⁰ Après que son parti eut remporté les élections législatives de juillet 1998, il dirigera désormais seul le gouvernement (la direction originelle du Gouvernement par les Co-Premier ministres entre 1993 et 1998 : (Prince NORODOM Ranariddh et HUN Sen 1993-1997, UNG Huot et HUN Sen 1997-1998), le Premier ministre HUN Sen a fixé l'ambition de réaliser le programme politique de 73 points et la stratégie gouvernementale connue sous l'intitulé « la stratégie triangulaire » qu'il a présentés à l'Assemblée nationale. Cette stratégie se résume en trois objectifs à savoir « la pacification », « la réintégration régionale et internationale du Cambodge » et « le développement économique ». Le premier objectif a été atteint à la fin de

interventions et discours¹³³¹, puis de l'élaboration des politiques publiques pour les confier au Conseil supérieur de l'Économie nationale, plus connu sous le nom de SNEC (Supreme national Economic Council). Le SNEC qui a été créé en 2002¹³³² s'est vu confier les compétences d'examiner et d'élaborer les documents d'analyse et de recherche et d'harmoniser les interventions et les discours du Premier ministre, soumettre au chef du gouvernement les initiatives dans les perspectives des politiques publiques, des stratégies de réforme et de développement de l'économie nationale, etc. Dans le cadre de ses compétences, le SNEC a accompli avec succès non seulement les compétences confiées, mais aussi la préparation de la ligne politique des présidences tournantes de l'ASEAN du Cambodge (2002 et 2012), les programmes politiques et des stratégies gouvernementales, notamment la stratégie rectangulaire phase I, II et III et les politiques publiques comme la politique nationale d'exportation de riz, la politique du développement industriel 2015-2025, etc. Le Premier ministre a adopté l'attitude d'utiliser seulement les instances qui lui sont utiles et efficaces. Celles qui jadis l'étaient mais ne le sont plus continuent d'exister mais sont dépourvues de compétence.

873. Concernant la coordination gouvernementale dans la gestion des crises, les initiatives du Premier ministre reposent la création des structures ad hoc : une cellule spéciale ou une cellule de crise ou un forum. À titre d'illustration, d'une part, à propos de la crise dans l'Affaire du temple de Preah Vihear qui a commencé en 2007, une cellule diplomatique-justice et une cellule de crise¹³³³ ont été mises sur pied et placées sous la gestion directe du Premier

1998 après le démantèlement complet des dernières structures de l'organisation politique et militaire des Khmers Rouges en application de sa politique gagnante-gagnante, ce qui permet au Cambodge de retrouver la paix, la sécurité et la stabilité dans tout le pays. Les deux autres objectifs exigent des gros efforts du Gouvernement, notamment les structures administratives qui l'appuient. Il s'aperçoit que la PCM est dirigée par des Co-ministres du PPC et FUNCINPEC est devenue une structure lourde par rapport au Cabinet du Conseil des ministres.

¹³³¹ La tâche d'harmonisation des interventions et des discours du Chef de Gouvernement est une tâche lourde étant donné que le Premier ministre HUN Sen intervient entre 61 et 153 fois par an entre 2002 et 2015. L'année électorale de 2003 compte le plus, avec 153 discours, suivie des années de 2002 et 2006, 2005 et 2011 respectivement 121 et 126 discours, et 110 et 119 discours. De 2012 à 2015, la moyenne générale est de 61 discours à l'exception de l'année 2014 avec 6 discours seulement en raison des tensions politiques. (Source - <http://cnv.org.kh/speech/>)

¹³³² Kret n° NS/RKT/1202/353 sur la création du SNEC. Son article 1^{er} précise que le SNEC est un « think tank » en matière de politique économique du Premier ministre et placé auprès de la PCM. Il est composé des membres titulaires de doctorats aussi bien de la Russie que des pays occidentaux, sélectionnés personnellement par le Premier ministre. Il fonctionne sous la supervision de son Président d'honneur, KEAT Chhon, Vice-Premier ministre et ministre de l'Économie et des finances jusqu'en 2013. Depuis 2013, le SNEC est placé auprès du ministère de l'Économie et des finances après que son président, Dr AUN Porn Moniroat, est nommé ministre de l'Économie et des finances. (cf. Décret Royal no NS/RKT/1113/1190 du 05 novembre 2013 portant modification du Décret Royal no NS/RKT/0807/393 du 30 août 2007 relatif à la modification du Décret Royal n° NS/RKT/1202/353 du 28 décembre 2002 portant création du SNEC.

¹³³³ Cette cellule comprend le ministre de la défense nationale, le Commandant en chef des Forces Armées Royales du Cambodge, le commandant en chef de la Gendarmerie Royale, le chef de l'unité des gardes de corps

ministre. En effet, la crise de Preah Vihear est d'une part diplomaco-juridique et d'autre part militaire. Pour l'aspect diplomatico-juridique, elle concerne d'abord l'inscription du temple de Preah Vihear sur la liste du patrimoine mondiale de l'Humanité de l'Unesco en juillet 2008, l'élection du Cambodge au comité du patrimoine mondial de l'Unesco et la plainte du Cambodge à la Cour internationale de justice de la Haye, consistant à demander à cette Cour d'interpréter son arrêt du 15 juin 1962. Les institutions cambodgiennes concernées par cette affaire sont le ministère des Affaires étrangères et les ambassades du Cambodge en France et en Belgique, la Présidence du Conseil des ministres et l'autorité nationale des frontières, la Commission nationale de l'Unesco et la délégation permanente du Cambodge auprès de l'Unesco et le comité du patrimoine qui sont placées sous la tutelle de la PCM.

874. Dans le domaine économique, l'une des initiatives originales du Premier ministre HUN Sen est la création du Forum Gouvernement – Secteur privé, en 1999. Il s'agit d'un Forum qui réunit l'ensemble du Conseil des ministres et les représentants du secteur privé du Cambodge¹³³⁴, tous les deux ans. Ce forum a pour but de mettre en place un mécanisme de dialogue de confiance entre le Gouvernement royal du Cambodge et le secteur privé sur les questions concernant le climat d'investissement dans le Royaume. Ce forum constitue une plateforme de confiance pour la communauté d'affaires de soulever des problèmes avec le Gouvernement afin d'y résoudre et pour le Gouvernement d'avoir des remarques du secteur privé sur les projets de politique publiques, de lois et de règlements. Les décisions prises lors de ce forum ont la même validité que celles du Conseil des ministres ordinaire. Aucun texte juridique ne régit ce genre de forum.

875. Une initiative similaire a été également lancée par le Premier ministre en 2012. En effet, le Cambodge a été frappé par des inondations dans le courant de l'année 2011. De nombreux ONG et organisations internationales viennent en aide aux victimes de cette catastrophe naturelle. Les aides apportées ont été coordonnées par le Comité national de gestion des Catastrophes naturelles et les ministères concernés tels que le développement rural, l'Agriculture, des Forêts et de la Pêche, etc. La Croix-Rouge cambodgienne et les autorités locales ont participé activement au secours des victimes. Une réunion entre les représentants de ces ONG et organisations et le Conseil des ministres du Gouvernement royal

et des Conseillers du Premier ministre en charge des renseignements. Aucun texte de loi ne prévoit ce genre de cellule.

¹³³⁴ Ils sont répartis en 10 groupes de travail à savoir (1). agriculture et agro-industrie, (2). tourisme, (3) Le secteur manufacturier – Petites et moyennes entreprises, (4). La loi, l'impôt et la Gouvernance, (5). Banque et finances, (6). Infrastructures et transports, (7). Mécanisme d'exportation et la facilitation commerciale, (8). Les relations industrielles, (9). Le riz, (10). mines et l'énergie, Chaque groupe est co-dirigé par un représentant du secteur privé et un ministre. – International Business Chamber of Cambodia, *Gouvernement-Private sector Forum, agenda Matrices of the Working Groups*, February 2014, Phnom Penh, 104 pages.

du Cambodge a été organisée en mars 2012 et présidée par le Premier ministre. Vers la fin de cette réunion, le chef du Gouvernement a confié la tâche du ministre de l'Économie et des Finances de créer un Forum Gouvernement royal du Cambodge – ONG qui se réunira régulièrement sur le modèle du Forum Gouvernement – Secteur privé. L'objectif de ce Forum est de mettre en place un mécanisme de coordination des aides aux victimes des catastrophes naturelles au Cambodge.

876. Dans le domaine des Affaires étrangères, en 2003, l'initiative du Premier ministre HUN Sen consistant à tenir un Conseil des ministres conjoint entre le Cambodge et la Thaïlande a été acceptée par le Premier ministre thaïlandais, Thaksin SHINAWATRA. Ce Conseil des ministres conjoint a pour but de permettre aux membres du Conseil des ministres des deux pays de se connaître et de discuter de diverses questions d'intérêt commun en vue de renforcer la coopération bilatérale dans tous les domaines. Ce Conseil s'est tenu pour la première fois à Siem Reap, au Cambodge et à Ubon Ratchathani, en Thaïlande, respectivement le 31 mai et 1^{er} juin 2003.¹³³⁵ A l'issue de cette première réunion, ont été signés cinq protocoles d'Accords sur les coopérations dans les domaines de l'agriculture, de l'éducation, des Infrastructures routières, des travailleurs immigrés et des mesures sanitaires et phytosanitaires. La deuxième réunion co-présidée par le Premier ministre HUN Sen et son homologue thaïlandais, Prayut Chan-o-cha a eu lieu à Bangkok le 18 décembre 2015. Au cours de cette rencontre, les deux gouvernements sont convenus des mesures pour mettre en œuvre non seulement des sujets de coopération bilatérale (agricultures, santé, emploi, tourisme) mais aussi des questions de sécurité bilatérale, de connectivité, du commerce et de l'investissement et du développement des zones de frontières.¹³³⁶

877. Eu égard aux réalisations obtenues lors de ces quatre derniers mandats, grâce au personnage charismatique et pragmatique du Premier ministre, le Gouvernement royal du Cambodge fonctionne sans incidents majeurs occasionnés par l'excès d'effectifs et parvient à assurer la stabilité constitutionnelle et politique, condition indispensable au développement du pays.; les chiffres de la croissance économique ont oscillé à des taux élevés (autour de 7% du PIB) entre 2003 et 2015. Pour le ministère de l'Économie et des Finances, jusqu'à présent, les traitements des nombreux membres du gouvernement ne constituent pas un poids disproportionné dans le budget national.¹³³⁷ Sur ce point, le Premier ministre Hun Sen veille

¹³³⁵ <http://www.mfaic.gov.kh/?page=detail&ctype=article&id=388&view=all&lg=en>, consulté le 6 octobre 2012.

¹³³⁶ <http://www.akp.gov.kh/?p=73678>, du 18 décembre 2015

¹³³⁷ Anukret n° 59 du 25 juillet 1995 portant sur l'indemnité des membres du Gouvernement Royal, des Sous-Secrétaires d'État et des Conseillers

de très près à ce que la limite de 4.50 % du PIB et de 50% des dépenses courantes pour le traitement de l'ensemble des agents publics ne soit pas dépassée.

878. En effet, les priorités du Premier ministre HUN Sen se sont beaucoup focalisées sur la stabilité politique et sur le développement de l'économie. Par contre, aux yeux de certains observateurs de la vie politique cambodgienne, le Premier ministre HUN Sen n'évolue pas vite sur la voie de la conception moderne de la démocratie et du renforcement de l'État de droit.

879. Il arrive que son pragmatisme le conduise à ne s'interdire aucun moyen pour arriver à ses fins, lorsque l'opportunisme ou une juste appréciation d'un rapport de forces dont il y a lieu de tenir compte se présente. Cela indique que vis-à-vis des principes de l'État de droit, parfois, même s'il en pressent la nécessité, il éprouve parfois des difficultés à en accepter toutes les contraintes. Ceux qui devraient l'assister dans la construction d'un État de droit témoignent à l'évidence d'une plus grande difficulté à comprendre ce qu'est une démocratie occidentale, à percevoir ce que signifie une justice indépendante, à saisir les implications du respect des libertés fondamentales. Evan GOTTESMAN souligne que durant ses plus de trois décennies au pouvoir « le plus grand échec de HUN Sen est son incapacité à promouvoir, en effet, sa volonté de créer des institutions démocratiques comme un pouvoir judiciaire indépendant, des forces de sécurité responsables, et une fonction publique professionnelle ». Il ajoute qu'un « manque d'un système judiciaire indépendant ou l'absence de responsabilité pour les violations des droits de l'homme persiste parce que ces caractéristiques des démocraties modernes ne servent pas les intérêts des dirigeants qui ont l'intention de rester indéfiniment au pouvoir ».¹³³⁸ D'où la volonté d'être absolument impitoyable avec ses adversaires quand il le juge nécessaire.¹³³⁹

880. En somme, nous partageons l'analyse de SOK Chenda selon laquelle la structure politique du Cambodge est en effet complexe. A l'heure actuelle, tout repose sur le Premier ministre, ce qui était dans la logique du système. À cet égard, la désignation de HUN Sen s'est révélé un bon choix. Qui aurait pu faire aboutir, comme le Premier ministre HUN Sen l'a fait, les négociations de paix débouchant sur les Accords de Paris, réconcilier et pacifier le pays, l'ancrer dans une stratégie d'ouverture et de croissance ? Sans son engagement personnel, ses impulsions, sans ses arbitrages, le Cambodge n'aurait pas accompli ce qu'il a accompli (la paix, la stabilité constitutionnelle et politique et la croissance

¹³³⁸ VRIEZE Paul et PHANN Ana, "HUN Sen Marks 25 Years as Country's Prime Minister", in *Cambodia Daily*, le 12 October 2012.

¹³³⁹ *Ibid.*

économique assez soutenue, sa réintégration sur la scène régionale et internationale). Et pourtant, à présent, le pays serait dans un grand embarras, faute de consensus quant à la relève, faute également de vision et de cohésion suffisante dans les structures de direction du pays. Toutefois, le pays ne peut reposer sur un seul homme, aussi indispensable soit-il. Il nous faut aussi bâtir des institutions en mesure d'assurer, par elles-mêmes, leur continuité à travers des processus de succession acceptés par tous. Il faudra renforcer les institutions et en attendant qu'elles soient solides et garantes de l'avenir, il est indispensable de compter sur l'homme qui en a jeté les bases. Sur son sens de la réalité, plusieurs éléments qui définissent les changements à venir se trouvent déjà dans le discours du Premier ministre HUN Sen.¹³⁴⁰ On peut garder l'espoir qu'il sera capable de transformer un pays ramené à l'âge de pierre en une démocratie moderne et développée et de remplacer le chef par la loi souveraine.¹³⁴¹

§. 2. *Vers une efficacité*

881. Afin de maintenir la stabilité constitutionnelle et politique et compte tenu de l'évolution constante de la situation politique intérieure du Cambodge, de la situation régionale et internationale de ces dernières années, des réformes et des changements dans le travail gouvernemental sont pressants. De notre point de vue, le statu quo n'est pas acceptable. Néanmoins, nous avons remarqué que des efforts de réforme ont été entrepris d'une manière très prudente encore par le Gouvernement pour améliorer l'efficacité du travail gouvernemental. En effet, après les élections législatives de juillet 2013 considérées comme un coup de réveil pour le PPC au pouvoir et après avoir constaté que les avantages concurrentiels du pays sont limités par rapport à des pays voisins, lors de la première réunion du Conseil des ministres du 25 septembre 2013, le Premier ministre HUN Sen a déclaré que les réformes, c'est la vie et la mort pour le GRC et le pays. Cela illustre l'existence d'une volonté politique de remédier aux dysfonctionnements et de renforcer l'efficacité du travail gouvernemental suivant la conception moderne de l'État et que les réflexions semblent bien avancer. Quant aux actions concrètes et poussées, elles reposent sur plusieurs facteurs qui sont le temps, celui des échéances électorales, notamment les élections législatives (tous les cinq ans), l'âge ou le temps de la relève de l'actuelle génération au pouvoir (évolution démographique), l'évolution du pays, en particulier, de la stabilité et la sécurité politiques, etc.

¹³⁴⁰ L'interview de SOK Chenda, Secrétaire générale du Conseil pour le Développement du Cambodge par GARDÈRE Jean-Daniel, le 28 mars 2012. - GARDÈRE Jean-Daniel, *op. cit.*, p. 534.

¹³⁴¹ Cf. JENNAR Raoul (2010), *op. cit.* p. 293

Ainsi, il est primordial de réfléchir aux mécanismes permettant d'assurer la continuité de l'État.

882. Pour la totalité des observateurs de la vie politique cambodgienne, « la solution aux problèmes auxquels fait face le travail gouvernemental du Cambodge réside dans l'instauration d'un véritable État de droit au Cambodge, notamment dans tous les rouages du Gouvernement et de l'administration. En effet, les fondations de l'État de droit ont été déjà construites. Malgré la primauté de la nécessité politique sur la scène de la politique intérieure du Cambodge, depuis que le Premier ministre HUN Sen préside seul le gouvernement cambodgien en 1998, le corpus législatif, avec des textes souvent de qualité, s'est beaucoup enrichi. Toutefois, il faut aller plus loin, plus haut et plus vite, il va falloir améliorer l'efficacité de l'administration au prix éventuellement de sanctions.»¹³⁴² Le bon fonctionnement de l'État nécessite un bon système d'encadrement supérieur, des structures rationnelles et des effectifs du gouvernement appropriés, des ressources humaines formées, qualifiées et décentement payés, mais aussi responsables et sanctionnées en conséquence dans les instances administratives du travail gouvernemental.

883. En ce qui concerne le système d'encadrement supérieur et la structure et la composition du gouvernement, l'efficacité voudrait qu'il y ait peu de ministères et peu de ministres et que les matières à gérer soient regroupées en fonction des nécessaires cohérences. On pourrait procéder alors par la constitution de « grands » ministères, avec un ministre et plusieurs secrétaires d'État. La coordination de l'action gouvernementale est plus aisée et ne nécessite pas un important mécanisme central. En effet, lors de la cérémonie de passation du pouvoir au ministère de l'Économie et des Finances,¹³⁴³ le Premier ministre HUN Sen a fait connaître ses pistes de réflexions qui vont dans ce sens, même s'il juge que ce n'était pas encore le moment opportun de les appliquer. Ces réflexions consistent à examiner la possibilité de fusionner des ministères en les réorganisant par secteur pour des raisons de moyens et de la prise de responsabilité.¹³⁴⁴ En effet, le fait de mutualiser les moyens et de monopoliser chaque activité au profit d'une institution précise, et connue de tout le monde permettrait de donner aux administrations centrales un sens des responsabilités. Si l'institution

¹³⁴² L'interview de SOK Chenda, Secrétaire générale du Conseil pour le Développement du Cambodge par GARDÈRE Jean-Daniel, le 28 mars 2012. - GARDÈRE Jean-Daniel, *op. cit.*, p. 534

¹³⁴³ Discours du Premier ministre HUN Sen du 26 septembre 2013.

¹³⁴⁴ Jusqu'en 2013, en raison de l'existence de plusieurs ministères qui relèvent du même secteur, le budget consacré à ces ministères n'est pas grand. Il s'agit par exemple du ministère de l'éducation, de la jeunesse et des sports, du ministère de l'Emploi et de la formation professionnelle qui peuvent être fusionnés. Il en est de même pour le ministère de l'agriculture, des forêts et de la pêche, le ministère du développement rural, du ministère des Ressources en eaux et de la météorologie, ...

en charge n'est pas responsable devant les usagers, nous sommes convaincus qu'elle doit être responsable devant le chef du gouvernement entouré d'autres ministères¹³⁴⁵. Il est certain que l'on se sent moins concerné si le travail est partagé avec d'autres personnes. L'appartenance à un ministère ou à une institution peut fréquemment donner un sens des responsabilités, au moins morales, à ses fonctionnaires. La réforme institutionnelle effectuées entre septembre 2013 et mars 2014 consistant à la suppression du Conseil supérieur de la Réforme de l'État en novembre 2013 va aussi dans cette direction. Le renforcement des compétences des départements ministériels via le transfert d'une dizaine de Conseils, autorités,... aux ministères techniques constituent un pas intéressant également.

884. S'agissant de la surabondance des effectifs du gouvernement, il existe, en effet, des moyens juridiques pour l'empêcher à savoir : fixer le plafond du nombre des membres du gouvernement comme celui des élus, en l'occurrence le nombre des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat. En effet, l'article 6 de la loi électorale¹³⁴⁶ limite le nombre des députés éligibles à 125 lors des élections législatives de 2018 en imposant à la Commission nationale électorale d'utiliser une formule précise en rapport avec le chiffre total de la population du Cambodge¹³⁴⁷. Quant au Sénat, la Constitution intervient elle-même avec une disposition très précise : « *le nombre total des sénateurs ne doit pas dépasser la moitié du nombre des membres de l'Assemblée nationale* »¹³⁴⁸. Il est sans doute possible de fixer le nombre des ministères et des membres du gouvernement royal, car la charge de travail gouvernemental pourrait être prévisible selon l'évolution des besoins du pays.

885. Par ailleurs, le Premier ministre HUN Sen a également évoqué l'idée d'amender l'article 118 *nouveau* de la Constitution et l'article 4 de la loi du 20 juillet en supprimant de la liste des membres du gouvernement les secrétaires d'État.¹³⁴⁹ D'un autre côté, c'est l'inscription de la limitation du nombre de membres du gouvernement dans la Constitution.¹³⁵⁰ En ce qui concerne la question de la sélection des candidats au poste de

¹³⁴⁵ Par exemple, pendant une réunion du Conseil des ministres.

¹³⁴⁶ *Kram* n° NS/0315/003 du 26 mars 2015 promulguant la loi sur les élections législatives

¹³⁴⁷ Selon cette formule, le nombre total des députés lors d'une élection législative est égal à la division du nombre total de la population par un quotient (qui est la division du nombre total de la population lors de la dernière élection divisé par le nombre total de sièges lors de la dernière élection).

¹³⁴⁸ Article 99 *nouveau* de la Constitution de 1993

¹³⁴⁹ Si cela était appliqué pour la constitution du Gouvernement du 5^{ème} mandat, les effectifs de l'Exécutif auraient compté une quarantaine de membres.

¹³⁵⁰ Dans toutes les Constitutions du Cambodge, seule celle de 1947, notamment l'article 96 fixe limitativement le nombre des ministres à 16 y compris les secrétaires d'États. M. Claude-Gilles GOUR a souligné que cette disposition visait sans doute à éliminer les gonflements de cabinet édictés par de savants calculs parlementaires.

ministre, en plus des considérations politiques, il serait bien que le profil des candidats avant leur nomination soit examiné plus attentivement. Le système de confirmation de la nomination des membres du gouvernement après une audition appliqué au Congrès américain constitue l'un des exemples pour sélectionner les « bonnes personnes aux bonnes places ». La mise en place de ce système permettrait de faire changer la mentalité des hommes politiques qui disposent aujourd'hui du « pouvoir immédiat », et dont la tentation d'exercer le pouvoir pour le pouvoir – et pour ses avantages – et d'orienter l'essentiel de leurs actions vers sa conservation. (...).¹³⁵¹ « Les bonnes personnes aux bonnes places » devraient concerner aussi les conseillers, les membres du cabinet du Premier ministre. Lors de la formation du gouvernement en septembre 2013, le Premier ministre HUN Sen a décidé de réduire le nombre des conseillers de son Cabinet, surtout ceux qui sont déjà une fonction dans une institution en interdisant le cumul des fonctions.¹³⁵²

886. La coordination interministérielle nécessitera d'être améliorée. Il s'agit de réformer le « centre du gouvernement »¹³⁵³ qui dans le contexte du Cambodge est la Présidence du Conseil des ministres. Il sera crucial de fixer clairement le rôle et les compétences de la PCM par l'intermédiaire d'adoption d'un *Anukret* sur son organisation et le fonctionnement. Cet *Anukret* devra définir clairement une structure politique et une structure administrative qui ont chacune leur responsable¹³⁵⁴ et qui travaillent en liaison très étroites l'une avec l'autre. Ces structures politique et administrative peuvent être le Cabinet du

Cette disposition présentait néanmoins l'inconvénient de requérir une réforme constitutionnelle lorsque des exigences administratives nouvelles rendaient nécessaires l'augmentation du nombre de postes ministériels. L'on peut néanmoins relativiser cette contrainte, étant donné le caractère souple de la Constitution. Cette limitation constitutionnelle portait sur le nombre de ministres mais non pas sur le nombre de départements ministériels qui pouvaient être multipliés, un même ministre cumulant plusieurs portefeuilles. Le nombre des sous-secrétaires d'État n'était pas limité, lui, par la Constitution, mais par la loi : un *Kram* du 26 mai 1957 modifié le 30 avril 1958, le fixe à 4. Mais la limitation du nombre de ministres à 16 semble avoir rapidement été supprimée. GOUR Claude-Gilles (1956). *op. cit* p. 320

¹³⁵¹ FOREST Alain (Dir.), *Le Cambodge contemporain*, Les Indes savantes, Paris, 2008. p. 139.

¹³⁵² Il a rappelé que dans l'administration ou dans une entité administrative, ce ne sont pas les conseillers qui gèrent. Dans le précédent mandat, j'avais beaucoup de conseillers (gouverneurs de provinces,...). Maintenant, je dois réduire. Ceux qui ont une fonction, doivent l'accomplir correctement. La nomination des conseillers doit être revue. D'habitude, ce sont plutôt le législatif qui dispose beaucoup de conseillers. Le mieux, c'est de nommer les conseillers « pro bono ». Discours du Premier ministre HUN Sen du 25 septembre 2013.

¹³⁵³ Selon un rapport d'étude de l'OCDE, le terme de Centre de gouvernement désigne l'organe ou groupe d'organes qui apporte un soutien direct et des conseils au Chef du gouvernement et au Conseil des ministres. - JAMES Simon et BEN-GERA Michal, *Analyse comparative des secrétariats du gouvernement dans les pays de l'OCDE*, Rapport d'études de la direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE, Paris, 2005, p. 3

¹³⁵⁴ Un directeur de Cabinet du Premier ministre et un Secrétaire général du Gouvernement qui sont assistés chacun par des collaborateurs de haut niveau.

Premier ministre¹³⁵⁵ dont la composition change avec le gouvernement et le secrétariat général du Gouvernement qui est une structure permanente dont les membres restent en place en cas de changement de gouvernement, laquelle incarne la continuité de l'État. Toutes les affaires pourront être traitées simultanément par un membre du Cabinet du Premier ministre qui a un rôle politique et s'intéresse au fond, au contenu de la décision à prendre (en préparant la décision du Premier ministre) et par un membre du secrétariat du Gouvernement qui suit la procédure, assure la logistique (préparation des dossiers, organisations des réunions) et veille au respect des règles juridiques. La définition claire de ces structures permet à la fois de bien assurer l'articulation entre le politique et l'administratif et également de mieux assurer le travail de coordination interministérielle. Sur ce dernier point, le secrétariat général du Gouvernement définira les règles du travail interministériel dans des documents qui seront remis aux directeurs de cabinet de tous les nouveaux ministres.

887. De plus, ce centre du Gouvernement devra être articulé étroitement avec le Conseil des Juristes et le Conseil Économique social et culturel (ECOSOC) qui relèvent de la PCM. Cette articulation donne une certaine importance aux aspects juridiques, socio-économiques et culturels liés notamment à la préparation des textes. Et ce, à travers des réunions interministérielles. Le Conseil des Juristes et l'ECOSOC participent au travail législatif en examinant les projets de loi avant leur adoption en Conseil des ministres. Ils fournissent au centre du gouvernement les ressources humaines qui lui permettent d'exercer ces fonctions de garant du respect de l'État de droit. Le secrétariat général du Gouvernement et le Cabinet du Premier ministre pourront s'appuyer très largement sur le Conseil des Juristes et l'ECOSOC pour tout ce qui touche aux aspects juridiques, socio-économiques et culturels de leur mission.

888. En vue de l'efficacité de la gestion de l'encadrement supérieur, les membres des structures suscitées devront être recrutés sur les bases des mérites et des compétences, non pour les raisons politiques et népotiques dans un cadre du personnel et de la haute fonction publique stable. Ils doivent être éduqués au sens de l'État, au sens du service de l'État et au sens de la collectivité. Ce point est crucial étant donné qu'il a été constaté que cela a disparu à

¹³⁵⁵ Le Cabinet du Premier ministre tel qu'il existe de nos jours a été créé en 1993 mais ses missions et compétences n'ont toujours pas été précisées car il dépend de l'*Anukret* sur l'organisation et le fonctionnement de la Présidence du Conseil des ministres. Cet *Anukret* tarde toujours à voir le jour. Sans texte qui le précise, il joue juste un rôle de type secrétariat administratif du Premier ministre, sa composition n'a pas de contrainte particulière. Il est dirigé par un Directeur assisté de 15 directeurs adjoints. Les fonctions des directeurs adjoints n'ont pas été précisées, elles dépendent de la délégation du directeur de cabinet. Les membres de ce cabinet sont, en plus du directeur et des directeurs adjoints, les conseillers dont certains s'occupent de domaines précis, des assistants et des secrétaires. Le Cabinet du Premier ministre de l'actuelle législature est composé de plus de cent membres dont la plupart sont dans le même poste et travaillent depuis une dizaine voire une vingtaine d'années, alors que durant le précédent mandat, il y avait près de trois cents membres.

cause de la domination de la nécessité politique qui favorise la course au titre honorifique, à l'argent et également l'individualisme exacerbé au cours de ces dernières années. Cela nécessite davantage d'efforts sur le renforcement des formations, notamment celles qui sont dispensées dans le pays, notamment les universités de droit, de sciences économiques. Le choix des hommes chargés de mettre en œuvre la politique du gouvernement et notamment ceux qui ont les responsabilités principales dans l'administration et le secteur public est une prérogative importante du pouvoir exécutif. Le droit est l'outil de la vie politique. Ces occupants des postes à responsabilité politique devront être polyvalents. Il est primordial également que le Gouvernement royal se donne les moyens d'une évaluation impartiale et solide des formations acquises afin de parvenir à une politique d'éducation et de développement des ressources humaines.¹³⁵⁶

889. Après le niveau du centre du gouvernement, il est aussi question des instances ministérielles. La standardisation des structures ministérielles doit permettre de connaître l'organisation des diverses administrations centrales. De nos jours, l'*Anukret* n°20 du 30 avril 1996 relatif à l'organisation et au fonctionnement des ministères et des secrétariats d'État¹³⁵⁷ ne correspond plus à la réalité. En effet, en raison de l'extension de compétences, à travers l'adoption des *Anukrets* successifs depuis 2008, un certain nombre de ministères ne respectent plus la structure dont les critères sont définis dans cet *Anukret*.¹³⁵⁸

890. Il en est de même pour le rôle des cabinets ministériels.¹³⁵⁹ Depuis 2003, avec l'extension des compétences de l'État, les exigences en matière de suivi des dossiers relevant

¹³⁵⁶ FOREST Alain (Dir.), *op. cit.*, p. 130.

¹³⁵⁷ Conformément à l'article 30 de la loi n° 0294/20 du 20 juillet 1994 qui dispose que « *L'organisation des structures et le fonctionnement du ministère et du secrétariat à partir du département sont fixés par un sous-décret. L'organisation des structures et le fonctionnement du ministère et du secrétariat à partir de l'échelon inférieur du département sont fixés par un arrêté* ».

¹³⁵⁸ Par exemple, l'*Anukret* n° 20 du 30 avril 1996 qui prévoit seulement 3 directions générales dans sa structure type, le ministère de l'économie et des finances en a 13 et un secrétariat général qui n'assure pas la coordination générale de toutes ses activités. (Cf. *Anukret* n° 488 ANK du 16 octobre 2013 sur l'organisation et le fonctionnement du ministère de l'économie et des finances.). Le ministère de l'environnement en compte 6, etc. Comme toujours, la Présidence du Conseil des ministres n'est pas organisée en direction générale, mais en direction. Cela a une conséquence dans la pratique des nominations ou des promotions. Comme il n'existe pas de fonctions de directeur général et de vice-directeur général, le cadre dirigeant de la Présidence du Conseil, qui est politique, est en relation directe avec les directeurs de l'administration. La pratique montre que beaucoup de ces directeurs exercent, en plus de leur fonction ordinaire, la fonction de conseiller de tel ou tel homme politique. En réalité, pour ces fonctionnaires, c'est cette fonction de conseiller qui compte, pas la compétence.

¹³⁵⁹ Ceux qui ont été prévus dans l'*Anukret* n°20 correspondent plutôt à des tâches de secrétariat administratif du ministre. Il a un rôle loin d'être comparable aux cabinets ministériels français, qui assistent véritablement le ministre. A titre d'illustration, le directeur de cabinet du ministre est nommé par *Prakas* du ministre, disposant ainsi d'un rang équivalent à un directeur adjoint du département qui ne lui permet pas de coordonner les affaires des différents services du ministère. Etant donné qu'il n'y a pas de cabinet ministériel compétent ou qui soit capable de jouer le rôle d'intermédiaire entre l'administration et le ministre, il revenait à l'administration de fabriquer des décisions gouvernementales.

de compétences ministérielles nouvelles sont de plus en plus grandes. Les ministres, pour mener leur travail à bien, ont besoin d'un cabinet ministériel capable de maîtriser toutes les affaires relevant des compétences du ministère. Le rôle du cabinet est très lié à la méthode du travail des ministres, autrement dit la qualité du travail du ministre dépend de celle de son administration et de son entourage qui constitue son cabinet. Ainsi, pour le fonctionnement du système institutionnel cambodgien, les cabinets ministériels ont désormais une place déterminante. À cet égard, on peut donc affirmer que le cabinet du ministre est le « fabricant » des décisions gouvernementales.

891. Dans le contexte du Cambodge, en ce qui concerne les relations entre les hommes politiques et les hauts fonctionnaires, il faudrait une innovation politique qui permettra à l'État de formuler et d'appliquer une politique nouvelle. Nous nous inspirons de l'étude de Peter HALL. D'après lui, pour que l'innovation politique puisse s'imposer dans un pays, plusieurs conditions favorables doivent être réunies à savoir une concentration suffisante du pouvoir politique, le fait que les responsables administratifs ne soient pas trop intéressés au maintien des situations acquises, les possibilités d'accès des décideurs à l'information et à l'expertise technique. Enfin, un facteur qui résume un peu les précédents, la possibilité de constitution d'une alliance informelle entre les hommes politiques et les fonctionnaires.¹³⁶⁰ Sur ces conditions formulées par Peter HALL, le Cambodge remplit déjà la première, à savoir les pouvoirs du Premier ministre. Par contre, il faudrait d'une part, renforcer l'efficacité de l'organisation du travail interministériel autour des collaborateurs du Premier ministre, l'institution du Cabinet ministériel qui permet aux ministres d'avoir des collaborateurs compétents, motivés, connaissant les problèmes et qui veulent le servir et d'exercer sur ses services une autorité plus réelle. D'autre part, il sera crucial de réorganiser la haute fonction publique autour des établissements de formation, en l'occurrence l'École royale d'Administration, et des « grandes cadres »¹³⁶¹ permettant de dégager une élite plus ou moins jeunes et mobiles de fonctionnaires généralistes.

892. Face à l'absence de sanctions à l'égard de la défaillance des autorités en raison des lacunes de contrôle hiérarchique indépendant, un contre-pouvoir est indispensable pour permettre un équilibre et éviter les abus de pouvoir. Un appareil d'État ne fonctionne bien que si chacun, à son niveau, remplit de manière adéquate la fonction pour laquelle il a été désigné

¹³⁶⁰ HALL Peter, « Policy innovation and the structure of the state : the politics-administration nexus in France and Britain », in *The Annals of the American Academy of political and social science*, mars 1983, cité par FOURNIER Jacques, *op. cit.* p. 127-128

¹³⁶¹ Dans le statut général de la fonction publique cambodgienne de 1994, le terme « cadre » qui est équivalent à celui de « corps » en France a été utilisé.

selon les règles établies. Ce contre-pouvoir pourra prendre deux formes à savoir d'une part, la forme d'une instance indépendante de contrôle¹³⁶², le Conseil supérieur de la Magistrature qui doit s'assurer de l'indépendance et de la compétence des magistrats, et le contrôle administratif des collectivités territoriales par les gouverneurs de province. D'autre part, il s'agirait du contrôle par l'autorité hiérarchiquement supérieure : il y a délégation de l'autorité du niveau supérieur successivement vers chaque niveau inférieur. La structure hiérarchique doit aboutir à ce que chaque niveau exerce un contrôle sur le niveau qui lui est immédiatement inférieur et en répond devant le niveau qui lui est immédiatement supérieur. L'établissement de l'autorité disciplinaire est nécessaire. Cette autorité disciplinaire qui, dans chaque institution, sera saisie par l'échelon hiérarchique ayant constaté une faute et qui décidera de la sanction appropriée suivant sa gravité. La réforme de l'administration, ce n'est pas seulement l'amélioration de la compétence des agents et de l'efficacité des services, c'est aussi la mise en place d'un système de responsabilité qui sanctionne les défaillances, y compris celles qui relèvent de la corruption.

893. Il est indispensable que le GRC entame une réflexion sur la nécessité d'adopter une véritable politique de communication. Car les questions de communication prennent toujours une place grandissante dans les méthodes de gouvernement. Cette place est liée à la fois au caractère démocratique des institutions en place et au rôle que jouent désormais les médias dans la vie quotidienne. Le sort des dirigeants au pouvoir est lié aux échéances électorales. Tout le Gouvernement vise à obtenir l'adhésion des électeurs via les résultats de la mise en œuvre de ses mesures concrètes. La presse écrite et audiovisuelle ainsi que les réseaux sociaux offrent à tout moment la possibilité d'établir la communication, et par elle, d'agir sur l'opinion. Les techniques de publicité offrent aux hommes politiques des moyens de plus en plus sophistiqués pour promouvoir auprès du grand public leur personne ou leur action. Ce qui, dans ce contexte, fait que la préoccupation du message à faire passer devienne une dimension fondamentale de la vie politique.

894. Un état d'esprit nouveau s'est créé dans l'opinion comme chez les professionnels de la communication. Il oblige le gouvernement à un comportement inédit face à des moyens de communication. Le gouvernement devient un acteur parmi d'autres sur la scène de la communication. Il n'est plus possible de produire une information et de la diffuser telle quelle à ses destinataires, il faut désormais faire valoir sa politique auprès des journalistes de la presse écrite, audiovisuelle, constituer des dossiers à leur intention, chercher

¹³⁶² Par exemple, comme en France, dans le domaine de la police, l'inspection générale des Services (IGS) qu'on appelle la police des polices.

à gagner leur conviction.

895. Dans le contexte du Cambodge, le Gouvernement et ses institutions ont un énorme défi à relever en matière de communication à court et moyen termes. D'une part, il faudrait qu'ils soient capables de communiquer pour éviter une certaine perception de l'usure du pouvoir chez la population étant donné que c'est le même parti et pratiquement les mêmes dirigeants qui sont au pouvoir depuis 1979. D'autre part, leurs efforts de communication devront permettre de ne pas tomber dans le piège de « *bashing* » de la part de certaines presses et certains milieux de la société civile et des organisations internationales. Par ailleurs, ils devront renforcer leur communication pour convaincre les jeunes de leur action et de leur direction et afin qu'ils ne tombent dans la manipulation. En effet, les légitimités historiques (la libération du pays des Khmers Rouges le 7 janvier, la pacification du pays) et charismatiques des dirigeants semblent constituer un passé un peu éloigné pour ces jeunes de l'ère de la NTIC et des réseaux sociaux.¹³⁶³ Il sera crucial que via la communication, le Gouvernement et ses institutions changent de style et d'image. Ainsi par rapport à ce qui se pratique jusqu'à présent, il importe que pour la « communication » gouvernementale du Cambodge réponde à un certain nombre de règles communément admises qui s'imposent au gouvernement, et respecte des règles et une déontologie. Premièrement, l'information fournie est une information maîtrisée et crédible. Le Gouvernement doit posséder son sujet et maîtriser parfaitement ce qu'il veut faire connaître pour que son message soit accepté. Une bonne communication gouvernementale suppose que le gouvernement soit correctement renseigné sur l'état de l'opinion. Il dispose à cet effet de plusieurs moyens à savoir l'analyse des informations fournies par la presse et les médias. Le Premier ministre et les ministres disposent de revues de presse régulièrement établies pour la presse écrite comme pour la presse audiovisuelle. Le Gouvernement est aussi informé par une administration spécialisée notamment la direction centrale des renseignements, les directions de la recherche et de la centralisation des renseignements d'ordre politique, social, économique nécessaires à l'information du Gouvernement.

896. Deuxièmement, l'information fournie est une information étayée, argumentée, précise et complète. Le message doit être consistant. Il doit offrir un volume de données qui le rendent difficilement contestable. Ces données doivent être rigoureuses de telle sorte qu'il soit impossible de les rejeter. Le gouvernement est à la source d'un bon nombre d'informations utilisées dans les débats politiques.

¹³⁶³ Plus de 60 % de la population ont moins de 25 ans.

897. Troisièmement, cette information doit être spontanée et régulière. Le gouvernement doit agir d'initiative et être davantage proactif que réactif. Il doit fournir une information dans l'urgence étant donné que la société de la communication se caractérise par la rapidité et réclame une capacité à agir dans l'urgence. La brièveté des délais n'est pas une justification pertinente pour s'abstenir de communiquer. La communication gouvernementale peut utiliser les canaux qui paraissent les plus appropriés à l'objet recherché : communiqué aux agences de presse, articles dans les journaux, interventions télévisées, ...

898. Quatrièmement, il doit accepter tout échange contradictoire à propos de l'information. Le Gouvernement et ses institutions doivent accepter de dialoguer. Ils ne doivent pas se dérober lorsqu'ils sont interpellés. En case de maîtrise de leur sujet, il doit au contraire inonder son interlocuteur de données qui démontreront la pertinence du message.

899. Parmi les moyens visant à remédier à cette défaillance endémique du GRC dans le domaine de la communication, une directive du chef de Gouvernement devrait être adressée à l'ensemble des membres du GRC soulignant l'importance d'une capacité à communiquer dans un État moderne et la nécessité que chaque responsable gouvernemental prenne des dispositions pour améliorer sensiblement sa communication. Puis une formation ou un séminaire devra être organisée par le GRC à l'intention de ses membres où des experts de la communication viendraient expliquer les notions de base. Enfin, une structure sera désignée pour veiller à la qualité de la communication gouvernementale.

Conclusion du deuxième chapitre

900. Du point de vue de l'efficacité gouvernementale telle qu'elle s'impose au gouvernement d'un État moderne, l'impact du mode d'organisation gouvernementale s'est révélé important, ce qui pourrait laisser penser que le gouvernement ne devrait que connaître des dysfonctionnements. Paradoxalement, avec le pragmatisme de la direction du Premier ministre HUN Sen, il fonctionne d'une façon spécifique propre à la réalité cambodgienne. Toutefois, l'évolution du contexte intérieur et du développement du pays ainsi que celle de la région et du monde constituent des facteurs qui rendent indispensables les réformes et les modernisations du mode d'organisation et les pratiques gouvernementales. Ces réformes ont été engagées mais de façon bien prudente. A court et moyen termes, elles seront plus importantes seulement si elles ne compromettraient pas les bases de la paix et de la stabilité acquises depuis la fin des années 1990.

CONCLUSION DU PREMIER TITRE

901. L'emprise de la nécessité politique dans l'organisation gouvernementale et le pragmatisme de la direction du Gouvernement par le Premier ministre HUN Sen depuis 1993 démontrent que le travail gouvernement tel qu'il est en place et fonctionne jusqu'à présent contribue à la stabilité constitutionnelle et politique. Toutefois, le système qui s'est mis en place depuis 1979 n'est pas le gage de la plus grande efficacité. Néanmoins, l'empirisme qui préside à l'organisation et au fonctionnement du système gouvernemental n'a pas empêché la stabilité politique et un impressionnant développement économique. Cela étant, des mécanismes de contrôle encore impuissants contribueraient à une plus efficacité du système.

TITRE 2. LE NECESSAIRE DEVELOPPEMENT DU CONTROLE ET DE L'EQUILIBRE DES POUVOIRS

902. En 1993, en vue d'établir des institutions stables visant à permettre la mise en œuvre de la politique de reconstruction du pays, dans le respect des droits de l'Homme et de la liberté retrouvée des individus ou des collectivités, le constituant cambodgien a opté pour un régime libéral de type occidental qui trouve son équilibre en deux composantes. Il s'agit d'abord d'un système dit de « *checks and balances* » des organes de l'État ou de contrôle et d'équilibre des pouvoirs constitutionnellement établis à savoir la séparation organique des pouvoirs (organe judiciaire, organe législatif, organe exécutif, Conseil constitutionnel), et la coopération fonctionnelle entre ces pouvoirs.¹³⁶⁴ Il est ensuite question du respect des droits humains fondamentaux.¹³⁶⁵

903. La Constitution dans son article 51 alinéa 4 précise que « les pouvoirs sont séparés entre le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire ». Aucun organe du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif ne peut exercer un quelconque pouvoir judiciaire, dont l'indépendance est garantie par le Roi. Celui-ci, en réalité, est largement assisté par le Conseil supérieur de la Magistrature (Article 130 et 132 de la Constitution).¹³⁶⁶

904. Nous partageons l'observation de Maurice GAILLARD selon laquelle cette claire énonciation de la séparation des pouvoirs illustre la volonté du constituant de rompre

¹³⁶⁴ *Bien que les pouvoirs constitutifs de l'État soient organiquement séparés, leur fonctionnement dépend étroitement de leur coopération, permettant un système de contrôle et d'équilibre des pouvoirs. Cette coopération fonctionnelle réside dans la composition et la discipline au sein du Conseil suprême de la magistrature (CSM), la nomination des juges par le roi (assisté par le CSM), la composition de l'organe exécutif, la responsabilité gouvernementale, l'initiative législative gouvernementale et la composition du Conseil constitutionnel et la saisine du Conseil constitutionnel [Articles 91 (organe exécutif), 133, 134, 135 (CSM), 137, 140, 141 (Conseil constitutionnel)]. Par ailleurs, la Constitution instaure un régime parlementaire qui s'exprime, de manière classique, par la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale, qui peut démettre un membre du gouvernement ou renverser le gouvernement dans son ensemble par le vote d'une motion de censure. Le gouvernement n'est toutefois pas démuné face au Parlement, puisque le Premier ministre peut demander au Roi de dissoudre l'Assemblée nationale. En outre, l'initiative des lois appartient aussi au chef du gouvernement, et non pas seulement au parlement, ce qui permet dans la réalité au pouvoir exécutif d'occuper une place dominante dans la vie législative, l'écrasante majorité des lois étant adoptée ou amendée à l'initiative du Premier ministre.* – MOUSAR Hisham, « Introduction au droit et aux institutions cambodgiennes », in *Campus Asie international 2014* organisé par l'Ordre des avocats de Paris du 16 au 18 février 2014, Phnom Penh.

¹³⁶⁵ L'obligation des organes constitutionnellement établis de respecter les droits de l'Homme et le roi, garant du respect des droits de l'homme et l'organe judiciaire, défenseur de ses droits et libertés.

¹³⁶⁶ Voir aussi les articles 79, 128, 134, 135, 136, 137, 140, 141.

avec la théorie des régimes qui précédaient en particulier ceux du Kampuchéa démocratique des Khmers rouges, de la République Populaire du Kampuchéa de 1979 et de l'État du Cambodge en 1989. Cette recette du libéralisme politique avait pour but ainsi d'empêcher le retour aux excès de la concentration antérieure des pouvoirs.¹³⁶⁷

905. L'examen des articles de la Constitution de 1993 révèle que le constituant cambodgien avait clairement l'intention de donner un rôle central à l'Assemblée nationale par rapport à l'autre institution suprême du pays, en l'occurrence le Gouvernement. Cela s'explique par le fait que pour le constituant, c'était dans l'Assemblée nationale que réside le gage de la stabilité politique. En cela, d'après Maurice GAILLARD, la Constitution de 1993 ne fait que reprendre l'attitude du constituant de la République populaire du Kampuchéa qui, en 1981, avait établi un régime d'assemblée autour d'une Assemblée nationale omnipotente.¹³⁶⁸ Toutefois, dans la pratique, le gouvernement tient une place plus importante que celle lui étant offerte par la Constitution. Depuis 1993, la dynamique des pouvoirs joue ainsi le plus souvent à son avantage, d'autant plus que la création du Sénat par la révision constitutionnelle de 1999 n'a pas véritablement modifié cette répartition déséquilibrée puisque les pouvoirs de cette chambre haute du Parlement sont réduits.

906. En matière de la séparation des pouvoirs, Raoul JENNAR souligne qu'en effet, les écarts entre ce que prévoit le texte constitutionnel et la pratique réelle remonte à la première Constitution du Cambodge de 1947. Cette dernière crée un Conseil supérieur de la Magistrature chargé de veiller à l'indépendance de la justice, mais cette institution est présidée par le ministre de la justice, ce qui réduit à néant l'indépendance et la crédibilité de l'instrument chargé précisément de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire. La Constitution de 1956 confie la présidence de ce conseil à un magistrat lorsque le chef de l'État ne préside pas lui-même. La Constitution de 1972 formule une tentative beaucoup plus radicale de rompre avec la soumission du judiciaire par rapport à l'exécutif et au législatif. Les Constitutions qui suivront soumettent toutes, y compris celle actuellement en vigueur, la justice à un contrôle politique.¹³⁶⁹

907. En matière législative, Raoul JENNAR ajoute que le principe de Montesquieu selon lequel « par la nature des choses, le pouvoir arrête le pouvoir » n'a guère été mis en pratique au Cambodge. Pour éviter l'absolutisme, il faut que le pouvoir législatif puisse arrêter

¹³⁶⁷ GAILLARD Maurice (dir.) (1995), *op. cit.* p. 75

¹³⁶⁸ GAILLARD Maurice (dir.) (1995), *op. cit.* p. 77

¹³⁶⁹ JENNAR Raoul, (1996), *op. cit.* p. 282.

le pouvoir de l'exécutif et réciproquement.¹³⁷⁰ Or comme Claude-Gilles GOUR le souligne en 1965, « *le Cambodge ne consacre pas le principe de la séparation des pouvoirs et il rejette l'idée de pouvoir judiciaire. (...) La séparation des pouvoirs est étrangère à la tradition cambodgienne. Elle l'est aussi au droit positif khmer actuelle* »¹³⁷¹. La Constitution en vigueur sous le régime de *Sangkum Reastr Niyum* de 1955-1970 confère l'exercice de fonctions législatives et judiciaires à la fois au Roi, au Gouvernement, à l'Assemblée et même au peuple créant de la sorte une véritable confusion des pouvoirs.

908. La Constitution de 1993, comme celle de 1947, confèrent à l'Assemblée nationale et au Sénat le vote des lois. L'Assemblée nationale est le siège unique du pouvoir législatif selon les Constitutions de 1981 et de 1989 tandis que celle de 1972 assigne au Parlement le vote des lois et celle de 1976 fait de même à l'égard de l'Assemblée des représentants du peuple. Cette unanimité fournit une illustration éclatant du fossé existant entre la norme proclamée et la pratique observée. Un tel décalage réduit le texte constitutionnel à l'identification d'un formalisme. L'Assemblée comme l'appareil judiciaire sont en fait instrumentalisés par la source réelle du pouvoir : avant-hier le Roi, hier le parti unique, aujourd'hui la coalition gouvernementale puis le parti dominant (le gouvernement). L'absence de recours contre les règlements, *Anukret*, *Prakas*, etc. reflète la culture et la mentalité khmères selon lesquelles les juges ne contestent jamais les autorités compétentes.¹³⁷²

909. De ce fait, depuis 1993, le travail gouvernemental a joui d'une grande liberté et d'une forte influence en l'absence d'un réel contre-pouvoir. Il contribue à la stabilité constitutionnelle et politique. Cette absence résulte du paradoxe parlementaire (Chapitre 1) et de la domination politique des autres hautes instances constitutionnelles du pays (Chapitre 2).

¹³⁷⁰ *Ibid.*

¹³⁷¹ GOUR Claude-Gilles, *op. cit.* p. 361

¹³⁷² JENNAR Raoul, (1996), *op. cit.* p. 282.

CHAPITRE 1. LE PARADOXE PARLEMENTAIRE

910. En 1993, les constituants ont décidé de mettre en place un régime parlementaire. Il s'agit d'un régime politique au sein duquel les pouvoirs publics, spécialement le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, collaborent et dépendent l'un de l'autre. Il s'agit d'un mode spécifique d'organisation et de régulation des pouvoirs publics. L'élément essentiel du régime parlementaire est la responsabilité politique du gouvernement devant le parlement. L'Assemblée nationale possède le pouvoir de contraindre le gouvernement à la démission. Néanmoins, d'après NORODOM Ranariddh, à travers l'étude des pouvoirs reconnus à la représentation nationale, les pouvoirs de l'Assemblée (article 90 de la Constitution) reflètent plutôt la nostalgie d'un régime d'Assemblée.¹³⁷³ Pouvoir constituant (révisions de la Constitution), pouvoir législatif, pouvoir budgétaire, pouvoir de contrôle de l'exécutif sont largement définis dans les attributions de l'Assemblée.¹³⁷⁴

911. Il convient de voir comment les pouvoirs du Parlement consacrés par la Constitution existent réellement dans la pratique, en particulier par rapport à l'Exécutif (Section 1) et de mettre en évidence les faiblesses du Parlement vis-à-vis de l'Exécutif (Section 2).

Section 1. Les pouvoirs du Parlement

912. Dans la Constitution de 1993, les pouvoirs de l'Assemblée sont peu détaillés. Cette conclusion laisse à l'Assemblée cambodgienne la plus grande liberté. Toutefois, ils peuvent être distingués classiquement entre le pouvoir législatif et le régime de la loi, d'une part, (§. 1.) et le pouvoir de contrôle sur le gouvernement, d'autre part. (§. 2.)

¹³⁷³ Pour qualifier un régime de parlementaire, le seul critère de la responsabilité politique des ministres n'est pas suffisant. Il faut ajouter le droit corrélatif de dissolution du pouvoir législatif. Si l'exécutif ne pouvait pas dissoudre le Parlement ou l'une des deux chambres, ce dernier deviendrait un organe dominant et on serait en présence non d'un régime parlementaire, mais d'un régime d'assemblée. Il s'agirait alors d'une déformation du parlementarisme. Le parlement se substituerait au pouvoir exécutif. Dans ce cas, il n'existerait plus de séparation des pouvoirs. L'exécutif ne serait plus un vrai pouvoir, mais simplement une figuration. Toutes les décisions appartiennent à l'assemblée élue au suffrage universel. - GAILLARD Maurice (dir.) (1995), *op. cit.* p. 77

¹³⁷⁴ NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n° 347, p. 305.

§. 1. Le pouvoir législatif et le régime de la loi

913. Lors de l'adoption de la Constitution de 1993, le pouvoir de faire la loi a été attribué à la seule Assemblée nationale (l'ancien article 90). Mais avec la loi constitutionnelle du 8 mars 1999, l'Assemblée nationale partage le pouvoir législatif avec le Sénat (l'article 99 nouveau). Par le biais de ces deux articles, 90 et 99 *nouveaux*, seul le parlement cambodgien est dépositaire du pouvoir législatif. Il ne peut le déléguer ni à un homme ni à un autre organisme quel qu'il soit. Cela illustre donc une stricte application du principe de séparation des pouvoirs. Il n'existe pas dans la Constitution de véritable théorie de la loi. Il n'existe aucune distinction entre les domaines de la loi dont certains seraient confiés au Parlement et d'autres au pouvoir exécutif. Ce qui semble clair, c'est le critère organique qui inscrit la loi dans les prérogatives du Parlement. Cela constitue un gage de respect du caractère libéral du régime selon lequel toute concentration des pouvoirs, même provisoire et partielle, sous forme de décrets ou de lois se trouve interdite. Cependant, d'après NORODOM Ranariddh, on sait par de nombreuses expériences étrangères que le Parlement s'est toujours montré incapable d'empêcher le recours de fait à la délégation. Même sans utiliser la notion de circonstances exceptionnelles, l'insuffisance technique de la rédaction de la disposition permet d'opérer facilement un transfert du pouvoir législatif entre les mains du gouvernement en parfaite régularité.¹³⁷⁵ Maurice GAILLARD note quant à lui qu'entre 1993 et 2015, la rigidité de ces affirmations s'est souvent révélée inadaptée aux circonstances de crise ou même de simple tension entre organes constitutionnels.¹³⁷⁶

914. Le reste de l'article 90 (al. 2 à 6) est constitué de l'énumération de quelques lois entrant dans la compétence législative générale de l'Assemblée, à savoir budget de l'État, plan de l'État, emprunt, prêt, impôt, compte administratif, amnistie, traités et conventions internationales, déclaration de guerre. Cependant, cette liste n'est pas exhaustive. En effet, de nombreux autres articles dans la Constitution donnent aussi au pouvoir législatif la compétence normative principale pour d'autres matières relevant des droits de l'Homme et des libertés, telles que la nationalité, le droit de vote, l'organisation des syndicats, le droit de grève, la poursuite, l'arrestation, la garde ou la détention des personnes, le régime de la presse, la propriété légale. Ces lois doivent être votées à la majorité absolue des membres de l'Assemblée.

¹³⁷⁵ NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n° 349, p. 305

¹³⁷⁶ GAILLARD Maurice (dir.) (1995), *op. cit.* p. 93

915. *A contrario*, il faut enfin tenir compte de l'article 92 qui marque les limites de la loi en faisant la liste des domaines dans lesquels elle ne peut intervenir. Ce sont les mesures « *contraires au principe de l'indépendance, de la souveraineté, de l'intégrité territoriale du Royaume et qui porte atteinte à l'unité politique ou à la direction administrative du pays.* » Il s'agit là en effet d'interdictions purement politiques qui s'inscrivent dans le cadre des déclarations d'intentions qui fourmillent dans le texte constitutionnel. La garantie de l'intervention du Conseil constitutionnel pour annuler de telles décisions de l'Assemblée vise à éviter les dérapages abusifs de l'Assemblée nationale, non à lui accorder un pouvoir illimité en dehors des vagues barrières qu'établirait l'article 92.¹³⁷⁷ Cet article signifie donc bien que, dans tout autre domaine, l'Assemblée a toute liberté pour légiférer.

916. Maurice GAILLARD souligne qu'à propos des différentes catégories de lois parlementaires, la terminologie utilisée par le constituant reste incertaine. Les lois de finances, complétées par la loi du 28 décembre 1993 relative aux lois de finances et au système budgétaire sont ainsi spécifiques pour tenir compte des contraintes budgétaires.¹³⁷⁸

917. Par ailleurs, parmi les trente-six renvois législatifs opérés, la Constitution évoque par trois fois des lois « organiques ».¹³⁷⁹ Le sens de cette expression de loi organique n'est explicité nulle part.¹³⁸⁰ Il faut aller chercher au sein des compétences du Conseil

¹³⁷⁷ NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n° 351, p. 307

¹³⁷⁸ GAILLARD Maurice (dir.) (1995), *op. cit.* p. 94

¹³⁷⁹ À propos de la création et l'organisation du Conseil supérieur de la magistrature à l'article 134 *nouveau* (Loi du 22 décembre 1994 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature. Elle est remplacée par celle du 17 juillet 2014.), de l'organisation et du fonctionnement du Conseil constitutionnel à l'article 144 *nouveau* (Loi du 8 avril 1998 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel.) et à propos de l'administration territoriale à l'article 146 *nouveau* (Loi du 19 mars 2001 relative à l'administration du *Khum* (communes) ou du *Sangkat* (quartiers)).

¹³⁸⁰ En l'absence de définition précise de la loi organique au sens de la Constitution, Maurice GAILLARD avance deux interprétations possibles sur la qualification d'organique des lois qui seront soumis à l'intervention du Conseil constitutionnel. La première, étroite, consiste à considérer que seront organiques les lois qui viendront préciser l'organisation et le fonctionnement d'organes prévus par la Constitution. Dans ce sens, devront sans doute être considérées comme « organiques », outre les trois lois des articles 134, 144 et 146 explicitement qualifiées comme telles, les lois prévues pour organiser le Conseil du Trône (article 13 al. 3), le Haut conseil de la défense nationale (article 24 al. 1^{er}), le fonctionnement du Conseil des ministres (article 127), l'organisation judiciaire (article 135), le fonctionnement du Congrès national (article 149). Le mot organe serait alors pris dans son acception stricte d'appareil institutionnel. La seconde interprétation étend le sens de l'adjectif organique en incluant tout complément apporté directement au texte constitutionnel. Le champ d'application de la loi organique est alors beaucoup plus large. Il couvre l'ensemble des trente-six renvois que fait la Constitution à la loi postérieure et, notamment, tous les textes qui organisent l'exercice des Libertés.

Cette acception irait encore au-delà en incluant toute loi apportant une précision à une quelconque des dispositions constitutionnelles, y compris celles qui ne renvoient pas explicitement à une loi postérieure mais qui n'en auront pas moins besoin pour autant (exemples: les articles 46 à 48 établissant des avantages sociaux, les articles 61 à 64 sur l'interventionnisme de l'État en matière économique, etc.). Une telle interprétation est dans la logique des pratiques constatées ailleurs. Cependant, en considérant comme organique toute loi ayant un rapport matériel avec la Constitution, elle étend sans doute excessivement le champ de cette catégorie. Les gouvernants

constitutionnel une référence aux « lois organiques » (article 140 al. 2). Il est dit alors que ces lois doivent être déférées au Conseil constitutionnel avant la promulgation.

918. La multiplication dans le texte constitutionnel des renvois au législateur pour régler certaines questions implique en effet l'idée qu'il existe un domaine réservé à la loi qui s'accompagne a contrario, d'un domaine réglementaire par nature dans lequel le pouvoir exécutif possède une compétence inaliénable. Il peut y édicter des règles autonomes et, sous réserve de l'autorisation du législateur, modifier les lois qui seraient intervenues antérieurement sur ce terrain.

919. Dans ce cadre législatif, selon l'article 91 nouveau de la Constitution, l'initiative des lois appartient classiquement au Premier ministre, aux députés et sénateurs. Ces derniers, à l'exception des sénateurs, disposent aussi du droit d'amendement avec les limites et restrictions habituelles en matière financière ou sous réserve de l'absence d'effets financiers de leur initiative. D'après Maurice GAILLARD, l'irrecevabilité des initiatives parlementaires qui sont susceptibles d'aggraver les charges publiques ou de diminuer de recettes accompagne partout la rationalisation parlementaire. Une confusion semble s'être glissée entre propositions de lois et amendements. Seules les premières semblent soumises à la contrainte budgétaire. Il faut sans doute, malgré la réduction du texte, y adjoindre les amendements, faute de quoi la restriction budgétaire n'aurait plus d'efficacité.¹³⁸¹

920. L'interprétation littérale de l'article 91 al. 2 réserve enfin aux seuls députés le droit de proposer un amendement. Face à une proposition de loi ou un amendement qui ne lui conviendrait pas, le gouvernement ne peut donc déposer de texte infléchissant la volonté parlementaire. Par ailleurs, il ne dispose pas de moyen d'influencer le cours de la procédure législative. L'Assemblée sauvegarde ainsi une autonomie certaine en confinant le gouvernement dans l'impuissance.¹³⁸² Malgré cela, les propositions de lois sont rares. Ainsi, le rapport du Centre de développement social sur l'activité de l'Assemblée nationale pendant la deuxième législature relève que 95,31 % des lois votées¹³⁸³ sont d'origine gouvernementale et seulement 4,69 % d'origine parlementaire.¹³⁸⁴ Ces statistiques démontrent que le

camboégiens doivent donc trouver un compromis entre ces deux interprétations et aller, en tout cas, au-delà de la lettre de la Constitution. Son esprit exige sans doute que, pour le moins, les lois organisant l'exercice des libertés soient qualifiées d'organiques afin de bénéficier de ce contrôle du Conseil constitutionnel. - GAILLARD Maurice (dir.) (1995), *op. cit.* p. 94

¹³⁸¹ GAILLARD Maurice (dir.) (1995), *op. cit.* p. 96

¹³⁸² *Ibid.*

¹³⁸³ Entre 1993 et 2015, 553 lois ont été adoptées et promulguées. Source : Assemblée nationale du Cambodge - <http://www.nac.org.kh/>

¹³⁸⁴ *Le Cambodge soir* n° 2039 du 7 juin 2004, p. 9. Ces chiffres demeurent comparables en 2015.

gouvernement domine la procédure parlementaire, en raison de la position dominante de la majorité parlementaire des partis de la coalition gouvernementale et, par la suite, celle du parti dominant. Sur ce point, le gouvernement n'est pas à la merci du Parlement et a une large maîtrise des travaux parlementaires. D'après SUNG Sy Yuth¹³⁸⁵, le faible nombre des propositions de lois s'explique, d'une part, par le fait qu'entre 1993 et 2006, la coalition des deux partis au pouvoir dirigeait le Gouvernement et l'Assemblée nationale, et puis, à partir de 2006, au sein du même parti qui dirige les deux institutions, il y a eu des discussions et une consultation sur tous les sujets avant que les choses n'arrivent à l'Assemblée nationale. D'autre part, quand les propositions de lois ne correspondent pas à la ligne politique du Gouvernement mais parviennent à être adoptées, il y aura certainement des difficultés à les mettre en œuvre voire les appliquer, puisqu'il faut des *Anukret* de l'Exécutif pour leur application.¹³⁸⁶

921. Le domaine de la loi est épars, et celui du règlement¹³⁸⁷ est potentiellement envahissant. La Constitution ne fournit aucune précision sur les matières pour lesquelles le pouvoir législatif adopte les normes, et sur les autres matières qui pourraient alors être édictées par le pouvoir exécutif de manière autonome ou sur le fait qu'il y a pour ces autres matières une compétence normative commune entre les pouvoirs législatif et exécutif. Sur ce point, le Conseil constitutionnel, avec une grande prudence, ne s'est pas encore clairement prononcé.

922. Une autre question pratique apparaît également dans le cas où aucune loi n'a encore été adoptée dans l'une des matières « réservées » au pouvoir législatif : le gouvernement peut-il ou non édicter un texte réglementaire ? Les décisions à venir du Conseil constitutionnel, ou les amendements à la Constitution permettront sans doute de déterminer si le gouvernement a une compétence pour édicter des règlements autonomes. Si le juge constitutionnel ou la Constitution amendée venaient à nier un tel pouvoir réglementaire autonome, il serait alors évident que la hiérarchie des normes fait prévaloir les lois sur les règlements.

923. Dans la pratique, en sus des pouvoirs inhérents au gouvernement prévus dans la Constitution, le pouvoir législatif cambodgien contribue à accroître le pouvoir exécutif en créant des autorités administratives telles que l'autorité pour la protection et la sauvegarde de

¹³⁸⁵ Administratrice générale de l'Assemblée nationale de 1993 – 2013.

¹³⁸⁶ *Entretien du 4 septembre 2012*

¹³⁸⁷ Le pouvoir exécutif édicte les textes réglementaires et individuels suivants : *Kret* (décrets royaux), *Anukret* (sous-décret), *Prakas* (arrêtés ministériels), *Sarachor* (circulaires) et *Sekdey Samrach* (décisions).

la région d'Angkor (dite APSARA), la Commission des opérations de bourse, l'Unité anti-corruption, l'autorité de l'électricité du Cambodge ou l'autorité nationale du pétrole cambodgien. Certaines sont simplement des structures séparées au sein d'une administration, d'autres ont une mission industrielle et commerciale. Dans de nombreux cas, les gouvernements acceptent un transfert de pouvoirs à des organismes de réglementation indépendants, parce qu'ils n'ont pas véritablement le choix. Dans les pays en développement, les gouvernements doivent très souvent se conformer aux exigences des institutions financières internationales comme la Banque mondiale et, ou le Fonds monétaire international, ou bien encore à celles des bailleurs de fonds internationaux. Au Cambodge, il existe un nombre important d'autorités administratives détenant un pouvoir réglementaire. Toutefois, sur la base des trois critères suivants, toutes ne sont pas indépendantes. Il s'agit d'abord d'une durée déterminée et un mandat déterminé irrévocable pour leurs dirigeants. D'autre part, ces autorités administratives doivent être soumises à un contrôle juridictionnel effectif. Par ailleurs, une pratique établie de ces autorités administratives de prendre des décisions indépendantes de l'intérêt du pouvoir exécutif permet de reconnaître le caractère indépendant de ces autorités.

924. La question de l'indépendance des autorités administratives cambodgiennes demeure alors. Beaucoup d'entre elles semblent toutefois autonomes, ayant à leur disposition un budget propre. La mise en place de certains grands organismes de réglementation semblent, par ailleurs, être le résultat d'une volonté de distribuer le pouvoir ainsi qu'une tentative d'adaptation aux pratiques internationales.

925. Enfin, comme cela est également le cas dans toutes les grandes démocraties, il convient de noter que le nombre de textes réglementaires cambodgiens adoptés depuis 1993 est largement supérieur à celui des textes de lois adoptés par le Parlement. Selon les statistiques de *Legicambodia*,¹³⁸⁸ les lois ne représentent que 4,23% du nombre total des textes entrés en vigueur, alors que 65,82% d'entre eux sont des *Anukrets* et des *Prakas*.

¹³⁸⁸ L'Université royale de droit et des sciences économiques à Phnom Penh avec l'Association Henri Capitant des Amis de la culture juridique civiliste au Cambodge ont construit et développé, depuis plus de six ans, une base de données des textes législatifs et réglementaires cambodgiens, en suivant le modèle français de *Légifrance*. Appelée « *Legicambodia* », celle-ci sera mise en ligne dans le courant de l'année 2017 pour un accès public et libre. Les utilisateurs seront par ailleurs en mesure de consulter les lois et règlements khmers, également, en français et en anglais.

§.2. *Le pouvoir de contrôle sur le gouvernement*

926. En ce qui concerne les relations entre le Parlement, essentiellement l'Assemblée nationale, et le gouvernement, la Constitution de 1993 a tenté d'introduire les règles du parlementarisme rationalisé en particulier par des mécanismes classiques de contrôle de l'Exécutif.¹³⁸⁹ Il s'agit des moyens de mise en jeu de la responsabilité politique et pénale du gouvernement d'une part et les relations entre défiance du gouvernement et dissolution de l'Assemblée nationale d'autre part.

(a) **La mise en jeu de la responsabilité politique et pénale**

927. L'article 121 *nouveau* de la Constitution pose le principe de la responsabilité gouvernementale sous ses deux aspects, politique et pénal.¹³⁹⁰ Il prévoit que tous les membres du Gouvernement royal sont collectivement responsables de la politique générale du Gouvernement royal devant l'Assemblée nationale. En effet, la responsabilité politique du gouvernement constitue l'une des caractéristiques du régime parlementaire. C'est un moyen dont l'Assemblée nationale dispose pour sanctionner la politique du gouvernement. Il est

¹³⁸⁹ L'examen et l'analyse des articles du chapitre VIII de la Constitution sur le Sénat démontrent que la deuxième chambre du Parlement est un organe ayant un rôle consultatif, malgré les affirmations selon lesquelles il exerce un pouvoir politique égal à l'Assemblée nationale. Il ne constitue pas une contrainte pour le travail gouvernemental. Le gouvernement n'est pas responsable devant lui et le Sénat n'a pas le dernier mot dans le processus législatif. En outre, nulle part dans la Constitution, il n'est prévu que le gouvernement puisse saisir le Sénat d'une question quelconque. D'un autre côté, la Constitution révisée ne mentionne à aucun moment le droit pour le Sénat de poser des questions au Gouvernement. C'est une singulière limitation de la capacité du Sénat à s'informer. Les articles 140 et 141 de la Constitution prévoient qu'un quart des sénateurs peuvent saisir le Conseil Constitutionnel avant ou après la promulgation de la loi et les citoyens peuvent saisir le Conseil Constitutionnel par l'intermédiaire du Président du Sénat. Depuis sa création jusqu'à présent, les saisines du Conseil Constitutionnel par le Sénat portent essentiellement sur des textes le concernant, notamment le règlement intérieur, ... Aucune n'a porté sur les projets de lois d'origine gouvernementale, lesquels ont été transférés au Conseil Constitutionnel par l'Assemblée nationale. Quant au pouvoir de coordination dévolu au Sénat prévu dans l'article 112 de la Constitution : « *Le Sénat a pour attribution de coordonner le travail entre l'Assemblée nationale et le Gouvernement* », Maurice GAILLARD souligne qu'il s'agit d'une simple affirmation, puisque en réalité, premièrement, le Sénat ne dispose d'aucun pouvoir juridique spécifique pour assumer ce rôle et deuxièmement, les compétences que lui donne la Constitution révisée sont d'une autre nature : on a vu qu'elles lui donnent un droit de participation très minoritaire au travail législatif et le place en situation d'infériorité aussi bien vis-à-vis du gouvernement que vis-à-vis de l'Assemblée nationale. En somme, ce pouvoir de coordination n'est qu'une enveloppe (coquille) vide. En plus, l'article 113 confirme cette conclusion : il énonce que l'objet des activités du Sénat est l'examen des textes déjà passés devant l'Assemblée nationale outre « toutes les questions qui lui sont soumises par l'Assemblée nationale ». Il contredit l'affirmation de l'article 112. Seule l'Assemblée nationale peut voter la confiance, réviser la Constitution, voter la censure et plus largement contrôler l'activité gouvernementale. - GAILLARD Maurice (dir.) (1995), *op. cit.* p. 113

¹³⁹⁰ Article 121 *nouveau* « Tous les membres du Gouvernement Royal sont collectivement responsables de la politique générale du Gouvernement Royal devant l'Assemblée nationale.

Chaque membre du Gouvernement Royal est individuellement responsable devant le Premier ministre et devant l'Assemblée nationale des actes qu'il a commis. »

évident que l'exécutif sera renversé si l'Assemblée nationale lui retire sa confiance en application de la procédure de la motion de censure. En droit constitutionnel, le vote de la motion de censure est utilisé comme la seule procédure conduisant à obliger le gouvernement à s'expliquer sur sa politique, soit sur sa politique générale, soit sur l'une de ses composantes essentielles. Par le biais de cette procédure, les activités du gouvernement sont soumises à un contrôle de l'Assemblée nationale. La défiance des députés à l'égard des activités des membres du gouvernement est exprimée dans cette motion.

928. D'après Maurice GAILLARD, cette relation caractéristique des régimes parlementaires est prévue par l'article 98 *nouveau* du texte constitutionnel cambodgien dans des termes brefs et confus. La mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement peut se faire selon que la motion de censure vise un ministre déterminé ou le gouvernement solidaire (article 98 *nouveau*). Selon lui, l'existence de la mise en cause individuelle est inhabituelle dans la tradition parlementaire.¹³⁹¹ Elle affaiblit la solidarité gouvernementale et tend à favoriser les forces centrifuges qui s'y trouveraient. En ce sens, le gouvernement est perçu comme une simple juxtaposition de personnalités, responsables isolément de la direction politique de leurs départements respectifs.¹³⁹²

929. D'une manière générale, l'objectif de cette motion de censure consiste à affaiblir la position globale du gouvernement, de permettre d'espérer son effritement, son érosion progressive, pour le plus grand profit de son rival potentiel qu'est l'Assemblée nationale. Cette responsabilité individuelle des membres du gouvernement est également prévue par l'article 32 de la loi du 20 juillet 1994 qui précise que « *Chaque membre du gouvernement royal est responsable de ses actes devant le Premier ministre et l'Assemblée nationale. Le Premier ministre contrôle les travaux, les activités, les agissements et les responsabilités des membres du gouvernement royal ; il a le droit de suspendre et de remplacer les membres du gouvernement royal suivant les formalités et conformément aux procédures en vigueur* ».

930. Le texte constitutionnel prévoit que le vote par l'Assemblée nationale d'une motion de censure doit se faire selon les modalités d'introduction suivant le destinataire de la motion. D'une part, lorsqu'elle vise l'ensemble du gouvernement, cette motion doit être présentée par 30 députés au moins. Cette exigence est caractéristique des régimes dits de

¹³⁹¹ Alors que NORODOM Ranariddh affirme, sans plus élaborer, qu'elle est conforme à la tradition cambodgienne. - NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n° 353, p. 308. Pendant les années 1960, des motions de censure ont visé plusieurs ministres à savoir HU Nim, HOU Yuon et KHIEU Sampan, en 1963 ; MAY Say et DOUC Rasy en 1967.

¹³⁹² GAILLARD Maurice (dir.) (1995), *op. cit.* p. 130

parlementarisme rationalisé. En effet, ce minimum de signataires de la motion d'environ 25% de l'effectif de l'Assemblée nationale est pour le constituant cambodgien un seuil visant à éviter les censures à répétition ou tout simplement la paralysie de l'activité parlementaire par des débats provoqués inutilement par des minorités infimes. Si elle a lieu, ce sera sans doute un signe-annonciateur d'un débat difficile pour le gouvernement. Cependant, cela ne veut pas dire que les mêmes signataires d'une motion de censure ne soient pas en mesure de réitérer leur démarche aussi souvent qu'ils le souhaitent.

931. D'autre part, lorsque la motion de censure vise un seul membre du gouvernement, elle peut être déposée, dans le silence du texte constitutionnel et par une interprétation stricte de l'article 98 alinéa 2, par un seul député. Cette différence de traitement peut s'expliquer par le fait que la motion de censure à l'encontre d'un membre du gouvernement ne remet pas en cause le gouvernement dans son ensemble, sauf bien sûr si ce membre concerné est le Premier ministre.

932. Quelle que soit la motion de censure contre un ministre déterminé ou un gouvernement dans son ensemble, jusqu'en 2006, elle doit être adoptée par une majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale, soit au moins plus de 80 députés sur les 123 qui la composent. Cette majorité des deux tiers a été ramenée à la majorité absolue lors de l'amendement de la Constitution en mars 2006. Cette condition correspond à l'une des dispositions caractéristiques de la rationalisation parlementaire.

933. Dans l'esprit du constituant cambodgien au moment de l'adoption de la Constitution de 1993, l'obligation de calculer la majorité censurant le gouvernement sur le nombre de membres de l'Assemblée visait à rendre plus difficiles les conditions d'adoption de cette censure, et par conséquent aboutissait à la stabilisation de l'Exécutif. En effet, ce seuil n'était que celui par lequel le gouvernement devait être investi, lors de sa création. Il ne pouvait être renversé que par cette même majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée.

934. Pour Maurice GAILLARD, cette majorité des deux tiers de l'époque semble relever de la mythologie politique. C'est un seuil idéalisé de l'adhésion populaire et de la légitimité générale des gouvernants, au Cambodge comme ailleurs. Par le biais des dispositions de l'article 98, le gouvernement est garanti d'une stabilité certaine tant une opposition de cette ampleur paraît difficile, et même impossible à réunir.¹³⁹³ En imposant ces conditions afin qu'elles renforcent la stabilité générale des institutions, l'objectif du

¹³⁹³ GAILLARD Maurice (dir.) (1995), *op. cit.* p. 131

constituant cambodgien a été atteint du moins jusqu'en 2015. En effet, depuis 1993 jusqu'en 2015, aucun vote de motion de censure n'a eu lieu. Cette absence peut s'expliquer par le fait que le gouvernement est toujours soutenu par une grande majorité de l'Assemblée nationale, issue de la coalition des deux grands partis au pouvoir jusqu'en 2006 et puis, du fait de l'existence du phénomène de parti dominant. De plus, entre 1998 et 2008, le parti d'opposition n'avait qu'entre 15 et 24 membres. Ce nombre n'était pas suffisant pour déposer une motion de censure, du moins à l'encontre du gouvernement royal dans son ensemble. Les élections de 2008 ont donné les résultats suivants : sur 123 sièges que compte l'Assemblée nationale, le PPC obtient 90 sièges, le Parti Sam Rainsy (PSR), 26 sièges, le Parti des Droits de l'Homme (PDH), 3 sièges, le Parti FUNCINPEC 2 sièges et le Parti NORODOM Ranariddh, 2 sièges. Le parti majoritaire PPC, qui garde toujours comme partenaire de la coalition gouvernementale le FUNCINPEC, a pu attirer le Parti NORODOM Ranariddh à ses côtés. Ainsi, les deux partis d'opposition, le PSR et le PDH ne peuvent pas soumettre une motion de censure. Par ailleurs, ce que le rapport du Centre de développement social a noté en 2004 et qui demeure valable, c'est que « les parlementaires de chaque parti défendent les intérêts de leur parti plutôt que ceux de leurs électeurs ». ¹³⁹⁴

935. Maurice GAILLARD souligne également que dans les dispositions constitutionnelles, il n'y a pas d'autre condition au dépôt et au vote des motions de censure. Pour cet auteur, les conditions de délai entre dépôt et vote des motions seraient pourtant utiles afin d'éviter des débats tronqués et des votes acquis à la sauvette. Il en est de même pour le décompte des voix favorables à la censure qui risque de faire apparaître qu'une majorité de suffrages sont défavorables au gouvernement. Celui-ci ne sera pas juridiquement renversé puisque la majorité des deux tiers ou la majorité qualifiée ne sera pas atteinte. Pour autant, dans une démocratie classique, son crédit politique disparaîtra et il lui sera très difficile, sinon impossible, de se maintenir au pouvoir. ¹³⁹⁵

936. À côté de ce contrôle politique de l'Assemblée nationale sur l'exécutif qui se manifeste par la motion de censure, le législatif dispose aussi de l'interpellation. Aux termes de l'article 97¹³⁹⁶ de la Constitution, les commissions de l'Assemblée nationale ont le droit de convoquer un ministre pour lui demander des éclaircissements sur un problème relevant de leur domaine de compétence. La procédure de cette interpellation est longuement décrite par

¹³⁹⁴ *Cambodge Soir*, n° 2039 du 7 juin 2004, p. 9.

¹³⁹⁵ GAILLARD Maurice (dir.) (1995), *op. cit.* p. 131

¹³⁹⁶ L'Article 97. « Les commissions de l'Assemblée nationale peuvent inviter un ministre à apporter des éclaircissements sur un problème relevant de sa responsabilité. »

l'article 96 de la Constitution.¹³⁹⁷

937. Pour Maurice GAILLARD, ce pouvoir d'interpellation ne dépend que du bon vouloir des commissions parlementaires ou de la seule volonté des députés. En effet, en cas de conflit, il se peut que l'Assemblée nationale soit amenée à prendre position sans avoir entendu un seul membre du gouvernement. Cette procédure d'interpellation est analogue à celle des questions écrites ou orales, rencontrée dans tous les régimes parlementaires. Le questionnement a nécessairement lieu par écrit et « par le canal » du Président de l'Assemblée. Ce sont deux précautions qui alourdissent la procédure mais ont aussi pour but d'éviter les questions inopinées et les risques de dérapage consécutifs à d'éventuels débats.¹³⁹⁸

938. Aux termes de l'article 96, selon la portée de la question obligatoirement écrite, il appartient au (ou aux) ministre (s) concerné (s), ou au Premier ministre d'y répondre, oralement ou par écrit. En cas de réponse écrite, elle doit être donnée dans les sept jours qui suivent la réception de la question et elle sera affichée dans l'Assemblée. Si la réponse est orale, ce qui n'est pas de droit, le Président de l'Assemblée nationale décide d'autoriser ou non un débat. L'Assemblée nationale doit réserver un jour par semaine à cette organisation du débat. En tout état de cause un débat oral ne peut se prolonger au-delà d'une séance de l'Assemblée nationale. Il ne peut se clore par un vote. Il s'agit des formules visant à empêcher l'apparition de l'instabilité ministérielle.¹³⁹⁹

939. Nous partageons l'analyse de Maurice GAILLARD selon laquelle disposant d'une attribution appréciable relative à l'exercice d'un débat à la suite de la réponse orale d'un ministre, le Président de l'Assemblée nationale détient ainsi le pouvoir d'affaiblir le gouvernement en organisant un débat sur un sujet qui le gênerait. Cependant, ce pouvoir ne

¹³⁹⁷ L'Article 96. « Les réponses sont données par un ou plusieurs ministres selon que le problème posé concerne la responsabilité d'un de plusieurs ministres. Si le problème concerne la politique générale du gouvernement royal, le premier ministre doit répondre en personne.

Les réponses du ministre ou du premier ministre sont orales ou écrites.

Les réponses ci-dessus sont données dans le délai de sept jours après la réception des questions.

En cas de réponse orale, le président de l'Assemblée nationale peut décider d'ouvrir ou ne pas ouvrir le débat. S'il n'autorise pas de débat, les réponses du ministre ou du premier ministre mettent fin aux questions posées.

S'il autorise l'ouverture d'un débat, les auteurs des questions, les autres orateurs, le ministre mis en cause ou le premier ministre peuvent discuter et échanger les points de vue dans un délai ne pouvant dépasser une séance. L'Assemblée nationale réserve un jour par semaine pour les réponses aux questions.

Les séances réservées aux questions et aux réponses ne peuvent en aucun cas donner lieu à un vote. »

¹³⁹⁸ GAILLARD Maurice (dir.) (1995), *op. cit.* p. 127

¹³⁹⁹ NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n° 353, p. 307

trouve matière à application que si la réponse à l'interpellation est apportée oralement. En effet, en cas de réponse écrite, aucun débat ne peut avoir lieu. Et le choix entre réponse écrite et réponse orale ne dépend que de l'auteur de la réponse. Le gouvernement semble aussi disposer du moyen d'empêcher tout « dérapage » des questions dès lors qu'il décide de répondre par écrit.¹⁴⁰⁰

940. En réalité, pour le Gouvernement, il sera difficile voire impossible, de refuser toute réponse orale, dans la mesure où une séance hebdomadaire de l'Assemblée doit être réservée à ces débats. L'absence de réponse orale viderait cette disposition de sa substance et aboutirait à consacrer le temps d'une séance à des débats sur des réponses inexistantes. La responsabilité de ce dysfonctionnement serait immanquablement rejetée sur un gouvernement accusé de fuir le dialogue avec le Parlement. La décision du Président de l'Assemblée nationale consistant à choisir quelles réponses feront l'objet de débats retrouvera donc une importance capitale dans cette procédure de contrôle de l'activité exécutive.¹⁴⁰¹

941. D'après SUNG Sy Youth, ce pouvoir de contrôle n'a toutefois pas été exercé au cours de la première législature (1993 - 1998). Aucune question-réponse n'a été échangée entre les députés et les membres du gouvernement. Il faut attendre le deuxième mandat (1998-2003) pour qu'une telle procédure de contrôle trouve à s'appliquer dans la réalité. En tout, quatre séances des questions-réponses entre les élus et les ministres ont eu lieu.¹⁴⁰² Mais cette séance parlementaire n'a pas fonctionné régulièrement. Entre trois et cinq séances avaient lieu pendant chaque législature entre 2003 et 2015.¹⁴⁰³ La loi du 8 mars 1999 n'a pas prévu cette procédure d'interpellation en faveur des sénateurs.

942. En ce qui concerne la mise en jeu de la responsabilité pénale d'un membre du Gouvernement, l'article 126¹⁴⁰⁴ de la Constitution donne à l'Assemblée le pouvoir de

¹⁴⁰⁰ GAILLARD Maurice (dir.) (1995), *op. cit.* p. 127

¹⁴⁰¹ *Ibid.*

¹⁴⁰² Il est très rare que les questions posées au Gouvernement viennent du parti royaliste, partenaire de la coalition gouvernementale. Elles ont émanées dans la majorité des cas du parti d'opposition, le Parti Sam Rainsy. Le gouvernement fournit généralement la réponse par écrit. Quand il s'agit de la réponse orale, ce sont des questions auxquelles le Gouvernement répond tout en voulant profiter de l'occasion pour informer les citoyens en même temps. Dans ce cas, la séance de réponse est largement retransmise en direct par les télévisions publiques et privées du pays. Il s'agit des séances du 9 août 2012 et du 8 septembre 2015 où le Premier ministre HUN Sen apporte des éclaircissements sur les questions de la démarcation et de la délimitation des frontières terrestres et maritimes avec le Vietnam. – Cf. le site internet du Cabinet du Premier ministre HUN Sen. - <http://cnv.org.kh/>

¹⁴⁰³ Entretien du 4 septembre 2012

¹⁴⁰⁴ Article 126 *nouveau*. « Chaque membre du Gouvernement Royal est pénalement responsable des crimes ou délits commis dans l'exercice de ses fonctions.

déclencher des poursuites pénales contre un ministre pour crime, délit ou faute grave dans l'exercice de ses fonctions en saisissant un tribunal. En effet, l'article 121 *nouveau* du texte constitutionnel précise que la responsabilité individuelle des ministres peut être mise en cause devant le Premier ministre. L'autorité de ce dernier sur son équipe est ainsi reconnue. L'expression de l'article 121 *nouveau*, « des actes qu'il a commis », vise des infractions de nature pénale. Sur cet aspect, l'article 122 précise davantage que « les membres du gouvernement royal ne peuvent se prévaloir d'un ordre écrit ou verbal de quiconque pour décliner leur responsabilité. » Pour Maurice GAILLARD, il s'agit d'un principe sain qui met l'accent sur la liberté des ministres et la servitude consécutive dans laquelle on peut espérer qu'ils se trouvent à l'égard de leur conscience.¹⁴⁰⁵

943. Les conditions de mise en œuvre de cette responsabilité pénale sont précisées dans l'article 126 qui établit une deuxième possibilité de mise en jeu de la responsabilité pénale des membres du gouvernement, après celle prévue par l'article 121. L'application de l'article 121 donnait au Premier ministre le simple droit de se séparer d'un des membres du gouvernement, sans pouvoir faire engager des poursuites pénales contre lui. Par contre, aux termes de l'article 126, le Premier ministre peut le faire de deux façons. D'une part, il peut permettre à l'Assemblée de saisir les juridictions compétentes à l'encontre du ministre qu'il a déjà sanctionné. D'autre part, il peut permettre à l'Assemblée nationale de saisir les juridictions compétentes à l'encontre d'un ministre dont il n'a pas voulu, ou pu obtenir la démission.

944. Nous adhérons à la remarque de Maurice GAILLARD selon laquelle la formulation de cet article 126 n'est cependant pas sans équivoque. En effet, ce dernier affirme d'emblée une stricte obligation : « *Chaque membre du gouvernement royal est pénalement responsable des crimes ou délits commis dans l'exercice de ses fonctions* ». Mais l'alinéa suivant mentionne que l'Assemblée nationale est dépositaire du droit de les faire poursuivre, « *peut décider de porter plainte auprès des tribunaux compétents* ». La différence entre le caractère impératif du premier alinéa, et le caractère facultatif du second jette un doute sur l'automaticité de ces poursuites. Cela s'explique par le fait que le constituant, sauf à renier la séparation des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire, ne peut pas établir de sanctions pénales automatiques. Par ailleurs, cette différence signifie également que

Dans ce cas et dans le cas de faute grave commise par un membre du Gouvernement Royal dans l'exercice de ses fonctions, l'Assemblée nationale peut décider de saisir les juridictions compétentes.

L'Assemblée nationale statue à ce sujet au scrutin secret, à la majorité absolue de tous ses membres. »

¹⁴⁰⁵ GAILLARD Maurice (dir.) (1995), *op. cit.* p. 128

l'Assemblée nationale récupère ainsi un pouvoir d'appréciation lui permettant de juger de l'opportunité des poursuites.¹⁴⁰⁶ Sur ce point, NORODOM Ranariddh explique que cette « *protection, constitutive d'une véritable immunité indirecte, ne peut se comprendre qu'à l'éclairage de la tradition de la fonction publique cambodgienne qui maintient encore le système de l'autorisation de poursuite pour les agents publics* ». ¹⁴⁰⁷ En effet, après de multiples demandes et pressions de la part des organismes internationaux et des organisations de défense des droits de l'Homme, le Conseil des ministres a modifié l'article 51 de la loi du 21 octobre 1994 sur le statut général de la Fonction publique. Selon cet article, un procureur devait obtenir l'accord du Conseil des ministres ou du ministre de tutelle pour mettre en accusation un fonctionnaire. Cet article assurait de fait l'impunité des fonctionnaires. L'article 51 révisé, établit désormais que le procureur du Royaume qui envisage d'engager une action publique contre un fonctionnaire doit avertir le ministre concerné et attendre ensuite un délai de quarante-huit heures avant de déclencher les poursuites. La modification, même imparfaite, de cet article est un premier pas vers la suppression de l'immunité.¹⁴⁰⁸

945. Dans ce cas, pour Maurice GAILLARD, toutes les dérives d'une justice politique, donc partielle, sont possibles. Cette décision grave, puisqu'elle met en cause la probité d'un ministre, sera prise à bulletins secrets, à la majorité absolue des députés. Le secret du vote permet d'amoinrir les pressions sur les députés. Il aura aussi ses inconvénients, comme la tentation du règlement de comptes entre Assemblée nationale et gouvernement.¹⁴⁰⁹

946. Sous cette réserve importante du déclenchement des poursuites pénales, la justice compétente sera la justice de droit commun puisque la Constitution n'attribue de compétence à aucune juridiction particulière et cite, de manière générique, les « juridictions compétentes ». Enfin, Maurice GAILLARD souligne l'absence de précision sur « le cas de faute grave commise par un membre du gouvernement royal dans l'exercice de ses fonctions », prévu par le second alinéa de l'article 126 qui s'ajoute aux crimes et délits commis par les ministres prévus au premier alinéa. En restant ainsi dans le vague, le constituant visait peut-être des comportements répréhensibles non réprimés par les lois pénales en vigueur. Cela ne saurait justifier l'imprécision de cette formule qui ouvre la porte aux excès dans la mise en cause de la responsabilité pénale des membres du gouvernement. On imagine à quels détournements de procédure une telle référence peut aboutir. C'est l'activité de tout ministre

¹⁴⁰⁶ GAILLARD Maurice (dir.) (1995), *op. cit.* p. 129

¹⁴⁰⁷ NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n° 382, p. 323

¹⁴⁰⁸ *Kram* NS/RKM/0999-11 du 18 septembre 1999 modifiant l'article 51 du *Kram* 06-NS-94 du 21 octobre 1994

¹⁴⁰⁹ GAILLARD Maurice (dir.) (1995), *op. cit.* p. 129

qui pourrait être suspectée de reposer sur de telle « faute grave ». Cela permettrait ainsi à l'Assemblée d'aboutir à la paralysie de l'exécutif. La tentation sera pour elle d'autant plus forte que la décision de poursuite ne devra être prise qu'à la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale alors que la procédure de mise en jeu de la responsabilité politique prévoit, elle, une majorité qualifiée, plus rigoureuse.¹⁴¹⁰

947. Depuis 1993 jusqu'en 2015, aucune poursuite pénale contre un ministre n'a eu lieu. Cela s'explique par le fait que les crimes, délits ou des fautes graves n'ont jamais été commis par les membres du gouvernement dans les conditions prévues par la Constitution ou en tout cas considérés comme tels.

948. Enfin, dans les compétences de contrôle de l'Exécutif, il existe également l'intervention de l'Assemblée nationale dans la déclaration de guerre et dans l'autorisation de ratification des traités internationaux. Depuis 1993, la déclaration de guerre ne s'est jamais produite, alors que l'autorisation de ratification des traités internationaux se fait par l'adoption des projets de loi où le gouvernement n'a jamais rencontré de difficulté.

(b). La relation entre défiance du gouvernement et dissolution de l'Assemblée nationale

949. Les relations entre défiance du gouvernement et dissolution de l'Assemblée nationale sont prévues par l'article 98 *nouveau* de la Constitution. Nous partageons l'analyse de Maurice GAILLARD selon laquelle cette liaison avec l'utilisation de l'article 98 *nouveau* de la Constitution peut être illusoire, tout au moins en ce qui concerne la stabilité gouvernementale.¹⁴¹¹ En effet, l'Assemblée dispose de la possibilité d'écarter l'application de l'article 98 pour obtenir tout de même le départ des gouvernements qui lui déplairait. D'une manière évidente, il lui suffira, par exemple, de refuser au gouvernement les moyens essentiels de sa politique, les textes de loi majeurs donc il estimera avoir besoin, comme la loi des finances, et cela à la majorité de droit commun, ou par la non réunion du quorum de sept dixièmes des membres de l'Assemblée (article 88 alinéa 3).¹⁴¹² Le gouvernement ainsi privé des moyens d'action qu'il estime nécessaires ne pourra pas, politiquement, se maintenir au

¹⁴¹⁰ GAILLARD Maurice (dir.) (1995), *op. cit.* p. 130

¹⁴¹¹ GAILLARD Maurice (dir.) (1995), *op. cit.*, p. 126

¹⁴¹² GAILLARD Maurice (dir.) (1995), *op. cit.*, p. 133

pouvoir et sera acculé à la démission, sans avoir été renversé dans les conditions constitutionnellement prévues. D'autres exemples consistent au fait que si ce gouvernement se heurte à une très forte opposition réunissant sur une motion de censure près de la majorité des membres de l'Assemblée sans pour autant atteindre le seuil de la majorité qualifiée de ses membres. Son autorité politique sera sérieusement entamée et il ne pourra sans doute pas poursuivre son action.

950. Dans ces cas, les conditions de la défiance prévues par l'article 98 ne seront pas remplies mais la situation parlementaire du gouvernement sera politiquement intenable. Les démissions de gouvernement pourront donc se succéder, elles n'ouvriront jamais la possibilité pour le Premier ministre de demander la dissolution de l'Assemblée. Une instabilité gouvernementale chronique peut donc aussi résulter de telles dispositions.

951. Par ailleurs, au cas où le Premier ministre pourrait arguer de deux renversements successifs de gouvernement pendant une même période de douze mois, il lui faudra encore obtenir l'accord du président de l'Assemblée nationale (article 78 alinéa 2). Cette condition achève de « gripper » le processus de la dissolution. En effet, le président de l'Assemblée est classiquement élu par ses pairs (article 82 alinéa 2). Il est en principe l'émanation de la majorité qu'ils composent. Ses fonctions en font le défenseur naturel des prérogatives parlementaires. Dès lors, on voit mal comment ce président pourrait donner son accord à la dissolution de cette Assemblée alors même qu'il participe de la majorité qui s'y trouve. Ce serait lui demander de s'auto sacrifier et de sacrifier aussi les intérêts de ses semblables qui l'ont désigné pour le protéger. La dissolution ne fonctionnera sans doute pas.¹⁴¹³ Et nous pouvons déduire d'ailleurs qu'elle n'a pas été conçue pour être utilisée.

952. De fait, elle ne l'a jamais été depuis 1993 et il n'en a même jamais été question dans les conditions posées par la Constitution.

Section 2. La faiblesse du contrôle parlementaire

953. La Constitution fait de l'Assemblée nationale l'institution principale du système politique cambodgien. Mais cette chambre basse du Parlement est toujours critiquée par les observateurs de la vie politique du Cambodge, en particulier par les membres de la

¹⁴¹³ GAILLARD Maurice (dir), (1995), *op. cit.*, p. 134

société civile, et surtout par le parti d'opposition qui accuse l'Assemblée nationale d'être soumise à l'influence de l'Exécutif. Dans la pratique, les fonctions de contrôle du gouvernement sont loin d'être mises en œuvre. Cela s'explique par la domination politique sur les conditions de son fonctionnement (§. 1.) et par les stratégies politiques des partis au pouvoir consistant à museler l'opposition (§. 2.).

§. 1. La domination politique et des difficiles conditions de fonctionnement

954. Depuis sa mise en place en 1993, toutes les conditions techniques de fonctionnement de l'Assemblée nationale n'ont pas encore été réunies pour lui permettre d'exercer ses prérogatives de contrôle de l'Exécutif. Cela résulte des écarts entre ce que prévoient les textes et la pratique réelle, notamment ce qui concerne les moyens alloués à la chambre basse et la manière dont ils sont gérés et dont elle fonctionne.

955. NORODOM Ranariddh souligne que si rien n'est prévu dans la Constitution elle-même pour l'institution d'un personnel administratif propre à l'Assemblée nationale, le règlement y pourvoit. En revanche, l'article 81 édicte que « l'Assemblée disposera d'un budget autonome pour son fonctionnement et les députés perçoivent une indemnité ». La gestion devrait en être assurée par le Président, à moins qu'elle ne revienne au comité permanent.¹⁴¹⁴ Le fait que les députés reçoivent une rémunération est une garantie légitime de leur indépendance. Maurice GAILLARD indique qu'une des premières décisions prises par la nouvelle Assemblée nationale instituée en 1993 a consisté à octroyer à chacun de ses membres de confortables rémunérations.¹⁴¹⁵ Cette décision se justifie par la nécessité de lutter contre la corruption qui peut menacer aussi le milieu parlementaire. Toutefois, la rémunération des élus, indispensable à la démocratisation de la vie publique, n'est moralement admissible que si elle s'accompagne d'une série minimale d'incompatibilités entre mandat parlementaire et activités privées et une référence de la rémunération à un indice quelconque empêchant une fixation arbitraire de son montant. Or, cela n'est pas le cas de l'Assemblée

¹⁴¹⁴ NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n° 366, p. 312.

¹⁴¹⁵ Dès le 24 novembre 1993, l'Assemblée a ainsi décidé de verser l'équivalent de 1750 dollars à chacun de siens (un salaire de 650 dollars et une indemnité de 1100 dollars). L'indemnité est de 2000 \$ à la fin de l'année 2001. Le salaire du président de l'Assemblée nationale est de 7278 \$, celui du premier vice-président de 6 234 \$, celui du second vice-président 5195 \$ (Bulletin EDA n° 315 du 16/09/2000). Ce type de décision intervient dans un contexte économique général où le salaire moyen oscille autour de 20 dollars par mois. (Bulletin EDA n° 345, du 16/01/2002).

nationale cambodgienne.¹⁴¹⁶ En effet, l'article 79 énumère les incompatibilités qui frappent les élus et les soustraient du même coup à des occasions de dépendance. Elles concernent l'occupation d'un emploi public ou politique à l'exception de la fonction de ministre ; mais aucune interdiction ne vise une fonction ou un emploi privé.¹⁴¹⁷ En donnant le montant de la rémunération en chiffres absolus, il se peut que les députés ne l'aient transformée en privilège absolu. Pour Maurice GAILLARD, il eut été préférable de l'établir, selon la tradition, par renvoi au traitement d'une catégorie d'agents publics.¹⁴¹⁸

956. Par ailleurs, l'article 31 *nouveau* du règlement intérieur de l'Assemblée nationale prévoit que la proposition de budget de l'Assemblée nationale est déterminée par le comité permanent de l'Assemblée nationale et est envoyée au ministère compétent pour l'intégrer dans le budget national. Ce qui signifie que le budget alloué par l'État peut théoriquement permettre à l'Assemblée nationale de couvrir les besoins en termes de fonctionnement. Il s'est révélé que l'utilisation du budget alloué pour renforcer les compétences de l'Assemblée nationale ne figurait pas dans les priorités des présidences successives de l'Assemblée nationale.

957. En ce qui concerne la structure de l'Assemblée, elle se distingue par la plus grande liberté laissée à ses membres et par les larges compétences attribuées à ses dirigeants, notamment à son Président et au comité permanent. Aux termes de l'article 84, le comité permanent joue le rôle de tout bureau d'une assemblée parlementaire en assurant la permanence de l'institution entre les sessions.¹⁴¹⁹ Il exerce une compétence majeure : il fixe l'ordre du jour des séances de l'Assemblée (article 19 du règlement intérieur). Il est composé d'un nombre incertain de membres car l'article 84 ne fixe pas le nombre des présidents de commissions qui est laissé à la libre détermination de l'Assemblée elle-même, ni celui des vice-présidents de l'Assemblée qui en font partie¹⁴²⁰. Les autres catégories d'administrateurs de l'Assemblée ne font pas partie du comité permanent, ni surtout les présidents des groupes politiques qui ne bénéficient d'aucune reconnaissance constitutionnelle. Ce silence laisse supposer que l'organisation partisane des députés ne trouve que peu de possibilités

¹⁴¹⁶ GAILLARD Maurice (dir), (1995), *op. cit.*, p. 84

¹⁴¹⁷ NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n° 343, p. 303.

¹⁴¹⁸ NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n° 342, p. 303.

¹⁴¹⁹ L'article 84. « Dans l'intervalle des sessions de l'Assemblée nationale, le comité permanent de l'Assemblée est chargé de l'organisation des travaux.

Le comité permanent comprend : le président de l'Assemblée, les vice-présidents et les présidents de toutes les commissions de l'Assemblée. »

¹⁴²⁰ L'article 119 de la Constitution mentionne deux vice-présidents.

d'expression institutionnelle. Cette attitude du constituant renforce l'insistance qu'il a mise sur la nécessité de privilégier l'union nationale, la cohésion politique du pays. En effet, NORODOM Ranariddh souligne qu'on peut hésiter sur la signification de l'organe du comité permanent de l'Assemblée nationale. Selon la tradition, il devrait s'agir d'une émanation de l'Assemblée, un bureau appelé à agir dans l'intervalle des sessions. Mais il semble parfois qu'il ait été conçu par certains dans l'esprit des démocraties populaires, comme un organisme collégial destiné à contenir l'influence du Président de l'Assemblée nationale et à limiter ses prérogatives (pour la convocation des sessions extraordinaires, par exemple).¹⁴²¹

958. Le règlement intérieur prévoit la mise en place d'un secrétariat général constitué de groupe de fonctionnaires et dirigé par un secrétaire général et un sous-secrétaire général¹⁴²² pour assurer la continuité du travail parlementaire. Il est chargé de dresser le procès-verbal des séances de l'Assemblée et des diverses commissions. Il s'occupe également des affaires administratives et organise ses relations avec les autres pouvoirs publics (article 14 du règlement intérieur).

959. D'après SUNG Sy Yuth, les effectifs administratifs de l'Assemblée nationale s'élèvent à plus de 1 000 personnes en 2012. Ils ont été recrutés depuis 1993 non pas exclusivement sur la base des dispositions du statut particulier des agents du pouvoir législatif mais aussi sur une base partisane et politique. Ce qui fait que malgré les effectifs importants, les ressources humaines de l'Assemblée nationale sont peu qualifiées. Il n'existe pas d'analyse des besoins en termes de personnels qualifiés pour assister les parlementaires dans leur fonction. Il en est de même pour le schéma directeur de formation des ressources humaines à l'Assemblée nationale. À part les conseillers du Président et des vice-Présidents, le choix des conseillers pour les présidents des commissions et des assistants parlementaires relève de la prérogative du secrétaire général de l'Assemblée nationale. Ce dernier s'occupe également de l'administration de l'Assemblée nationale, en particulier de l'organisation des services pour les commissions parlementaires. Aucune commission d'enquête n'a été créée pour mener des

¹⁴²¹ NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n° 357, p. 310. La Présidence de l'Assemblée nationale, a été confiée au parti partenaire de la coalition gouvernementale entre 1993 et 2006. En raison des négociations et arrangements politiques sur le partage du pouvoir entre les deux partis de la coalition gouvernementale, entre 1993 et 1998, le PPC qui est arrivé en deuxième position selon les résultats des élections, occupe la Présidence de l'Assemblée nationale. Il en est de même pour le cas du FUNCINPEC, parti minoritaire entre 1998 et 2006. A partir de 2006, année de la démission du prince Norodom Ranariddh, président du parti FUNCINPEC, de ses fonctions de Président de la chambre basse du Parlement, la Présidence de l'Assemblée est assumée par le parti majoritaire, le PPC, en la personne de HENG Samrin, président d'honneur du parti.

¹⁴²² Ces deux personnalités sont nommées, parmi les hauts fonctionnaires ayant une expérience d'au moins dix ans dans l'administration, par *Kret* sur proposition du président de l'Assemblée après consultation des vice-présidents. Ils ne doivent pas être membres de l'Assemblée ni dirigeants d'un parti politique. Les autres personnels de ce service sont désignés par le président de l'Assemblée sur proposition du secrétaire général. Ils sont soumis à un statut spécial distinct du statut commun de la fonction publique.

investigations et audition sur les sujets dont les députés convoquent un ministre en vue de fournir des éclaircissements. Dans le règlement intérieur de l'Assemblée nationale, il n'est pas prévu non plus de recours à une expertise locale et étrangère pour assister les parlementaires dans l'accomplissement de leurs fonctions. Un centre de documentation de l'Assemblée a été créé seulement il y a quelques années. Il est dépourvu des ressources documentaires nécessaires.¹⁴²³ S'ajoutant à cela, c'est le niveau de qualification des députés qui est en général révélé peu élevé, leur sélection par les partis politiques prenant peu en compte leur niveau de formation. Cela est commun à bien des démocraties.

960. Le contenu du règlement intérieur de l'Assemblée nationale revêt une importance capitale. Pour avoir confirmation de la place occupée par l'Assemblée, il est donc nécessaire de s'y reporter.¹⁴²⁴ Les quelques règles de fonctionnement de l'Assemblée nationale figurant dans la Constitution révèlent encore la double influence, libérale d'une part, socialiste d'autre part, souligne Maurice GAILLARD. En fait, ce libéralisme constitutionnel fait la part belle aux députés qui disposent ainsi d'une marge appréciable dans la détermination de leur mode de fonctionnement. Ils pourront notamment créer toute commission qui leur semblera utile, voire calquer leur domaine de compétences sur le découpage des départements ministériels afin de mieux contrôler le pouvoir exécutif. Depuis 1993, neuf commissions¹⁴²⁵ ont été mises en place et ont fonctionné jusqu'en 2014 où la dixième a été créée suite à une réclamation du parti d'opposition et à un arrangement politique entre le parti majoritaire PPC et le parti minoritaire CNRP conclu en juillet.¹⁴²⁶ En réalité, ces commissions ne disposent pas de moyens nécessaires pour mener à bien leur mission. Le renforcement des compétences des commissions ne constituait pas les nécessités absolues des partis au pouvoir

961. En ce qui concerne l'influence socialiste, les séances de l'Assemblée nationale sont publiques, sauf huis clos demandé par le président, un dixième des députés, le Roi ou le

¹⁴²³ Entretien du 4 septembre 2012

¹⁴²⁴ GAILLARD Maurice (dir), (1995), *op. cit.*, p. 93.

¹⁴²⁵ (1) La commission de la défense des droits de l'Homme et d'examen des plaintes ; (2) la commission des finances et de la banque ; (3) la commission de l'économie, du plan, des investissements, de l'agriculture, du développement rural et de l'environnement ; (4) la commission de l'intérieur, de la défense nationale et des enquêtes ; (5) la commission des affaires étrangères, de la coopération internationale, de la communication et de l'information ; (6) la commission de la législation ; (7) la commission de l'éducation, des cultes, des affaires culturelles et touristiques ; (8) la commission des services de santé, de l'action sociale, du travail et de la condition féminine ; (9) la commission des travaux publics, des transports, des communications, de la poste, de l'industrie, de l'énergie et du commerce.

Chaque commission doit être composée d'au moins sept membres. Elle procède à l'élection d'un président, d'un vice-président et d'un secrétaire, parmi ses membres. Les compétences de ces commissions sont calquées sur celles des départements ministériels. Des commissions spéciales peuvent être créées en cas de besoin.

¹⁴²⁶ (10). La commission d'enquête, d'assainissement et de lutte contre la corruption.

Premier ministre (article 88 al. 1 et 2). Cette disposition élargit considérablement le droit d'obtenir le huis clos et jette un doute sur la volonté parlementaire de fonctionner de manière « transparente ». ¹⁴²⁷ Malgré les progrès des technologies de l'information et de la communication, à ce jour, une bonne partie des textes de lois à débattre ne sont pas ouvertement accessibles au public, en particulier aux journalistes et aux membres d'ONG. Cela s'explique d'une part, par les relations de méfiance entre les dirigeants de l'Assemblée nationale et les médias et une partie de la société civile qui sont réputés très politisés et d'avoir des positions hostiles à leur égard. D'autre part, les séances peuvent donner lieu à l'audition de hautes personnalités invitées pour l'information de l'Assemblée. La publicité des activités parlementaires permet d'appeler l'opinion publique et peut être considérée comme un outil classique de contrôle. Au cours de ces dernières législatures, plus précisément depuis 2004, les débats parlementaires sur les examens des projets de lois sont publics et retransmis en direct à la télévision nationale. Par contre, les séances questions-réponses entre un membre du gouvernement et les commissions parlementaires sont toujours à huis-clos malgré la demande persistante du parti d'opposition.

962. L'article 88 impose un quorum des sept dixièmes des membres (soit 84 sur 120) avant son amendement en 2006 qui le ramène à la majorité absolue pour que l'Assemblée nationale puisse siéger de façon valide. D'après Maurice GAILLARD, cette dernière disposition est une contrainte évidente pour les députés qui doivent massivement participer aux travaux de leur Assemblée. Elle est un indice d'une conception de la souveraineté populaire qui contredit le rattachement théorique à la souveraineté nationale. Il s'agit également, de la part du constituant cambodgien d'un signe de défiance à l'égard de la conscience parlementaire et d'une volonté d'assainir leur pratique de l'institution. Le constituant manifeste ainsi son attachement à une représentation dotée d'un mandat parfois plus impératif que représentatif et qui implique une obligation stricte de participer aux travaux de l'Assemblée. ¹⁴²⁸ Raoul JENNAR souligne pour sa part que cette exigence, outre qu'elle reflète une conception de la représentation nationale peu conforme avec le principe de base de la démocratie représentative énoncé à l'article 77 qui condamne le mandat impératif, présente le risque grave de paralysie de l'institution, risque qui s'est d'ailleurs très largement vérifié déjà. Selon le secrétariat général de l'Assemblée nationale, durant la première législature, l'Assemblée nationale ne s'est réunie que pendant la moitié du temps prévue pour chaque session de trois mois. Ce qui permet de comprendre la faible production législative de cette

¹⁴²⁷ GAILLARD Maurice (dir), (1995), *op. cit.*, p. 92

¹⁴²⁸ *Ibid.*

assemblée.¹⁴²⁹ Durant le premier trimestre de 2003, faute de quorum (sept députés sur dix), l'Assemblée nationale n'a pu se réunir pendant plusieurs semaines durant la session parlementaire. NORODOM Ranariddh, président de l'Assemblée nationale à l'époque, qualifie le phénomène de « *maladie honteuse*. » et suggère d'amender le règlement intérieur de l'Assemblée nationale et la Constitution. Il semble que ce soit le PPC qui soit responsable de la paralysie de l'Assemblée, évitant ainsi que le Premier ministre HUN Sen ait à venir s'expliquer sur les émeutes contre les intérêts thaïlandais du 29 janvier 2003.¹⁴³⁰ Par la suite, en 2004 et 2005, pour des raisons de rapport de force, les députés de l'opposition, le PSR, ont boycotté les séances de l'Assemblée nationale, ce qui provoque souvent des manques de quorum. Cette question de quorum a été modifiée par un amendement approuvé par l'Assemblée nationale le 18 mai 2005 selon lequel seule la présence de 74 des 122 députés est requise pour le vote de textes nécessitant la majorité des deux tiers (vote de confiance, amendement à la Constitution et règlement intérieur, levée de l'immunité parlementaire), au lieu de 84 antérieurement. Pour les observateurs de la vie politique cambodgienne, cette mesure vise à faciliter le travail de l'Assemblée, surtout depuis le boycott des 24 députés du PSR. Ils dénoncent le peu de rendement de l'Assemblée et l'inutilité parfaite du Sénat.¹⁴³¹

963. En dehors de la question de quorum, il convient d'examiner celle de la représentation générale de la nation dévolue à l'Assemblée nationale définie par l'article 77.¹⁴³² Le contenu de cet article renvoie à la définition de la souveraineté nationale et affirme que les députés représentent le peuple tout entier et non leurs électeurs, baptisés les « électeurs de leur circonscription ». Cette disposition confirme l'aversion du constituant pour toute forme de démocratie directe, elle ne répond peut-être pas à la mentalité khmère et à la situation du pays. Elle risque de favoriser les manœuvres et le détournement des votes et des intérêts de la nation vers les intérêts partisans.¹⁴³³

964. La pratique montre cependant que les députés sont avant tout les représentants de leur parti plus que des électeurs de leur circonscription ou de la nation en général. En 2012, l'Assemblée nationale s'est réunie seulement quatre fois, car c'était l'année des élections

¹⁴²⁹ JENNAIR Raoul Marc, "Les Constitutions du Cambodge : ambitions, continuités et ruptures", in *Actes du Colloque International sur la Khmérologie* du 26-30 août 1996, Vol. I, Presses de l'Université Royale de Phnom-Penh, 1998, pp. 277.

¹⁴³⁰ Bulletin EDA n°371 du 16/03/2003

¹⁴³¹ Bulletin EDA n° du 423 16/07/2005

¹⁴³² Article 77. « Les députés à l'Assemblée nationale sont les représentants de la nation khmère toute entière et non des seuls électeurs de leur circonscription. Tout mandat impératif doit être considéré comme nul. »

¹⁴³³ NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n°340, p. 301.

locales et, même si cela ne les concerne pas directement, les députés se rendent dans leur circonscription pour veiller au bon déroulement du scrutin. Le rapport du Centre de développement social sur l'activité parlementaire de la deuxième législature indique en effet que « les parlementaires de chaque parti défendent les intérêts de leur parti plutôt que ceux de la nation »¹⁴³⁴.

965. Sur cet aspect, NORODOM Ranariddh indique que dans la pratique, l'obligation morale autant que juridique de fidélité du député à ses électeurs a été en partie restaurée par la déchéance du député qui abandonnerait en cours de mandat le parti sous l'étiquette duquel il a été élu, soit pour rejoindre une autre formation politique, soit pour en créer une nouvelle. La solution trouve une justification dans l'inexistence d'un système organisé de groupes parlementaires destinés à encadrer les élus et à renforcer leur constance politique. Mais le correctif n'atteint pas les trahisons cachées bien qu'elles soient plus graves que les ruptures politiques ouvertes. Il peut aussi dégénérer et donner lieu à des abus.¹⁴³⁵

966. La question du remplacement des députés, prévue par l'article 95 de la Constitution, ouvre une possibilité d'élections partielles ou de « désignation ». Le remplacement doit intervenir en cas de décès, de démission ou de perte de la qualité de député six mois avant la fin du mandat de l'Assemblée. Avec la notion de perte de qualité, on voit peut-être apparaître presque subrepticement une possibilité de déchéance des députés sans qu'en soient précisées les conditions et les modalités de mise en œuvre. Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale dans son article 83 a provisoirement opté pour un remplacement sans élections, par désignation de celui qui suit le député remplacé sur la liste des candidats à l'élection de 1993. La solution est sage.¹⁴³⁶ Néanmoins, de nombreuses précautions ont été prises par le constituant pour protéger les élus. Celles-ci revêtent des formes classiques et répondent au souci spécifique des démocraties occidentales d'assurer aux représentants du peuple, potentiellement menacés par l'exécutif, autonomie et liberté dans l'exercice de leur mandat. Il s'est révélé que l'objectif n'est pas en harmonie avec la situation politique et sociale du Cambodge actuel.¹⁴³⁷

967. En fait, la déchéance du député apparaissait, par interprétation extensive, au détour de l'article 95 et ne connaît aucun encadrement juridique tant en ce qui concerne ses causes que sa mise en œuvre. La déchéance peut être légitimement liée à certaines

¹⁴³⁴ *Cambodge Soir* n° 2039, du 7 juin 2004, p. 9

¹⁴³⁵ NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n°340, p. 301.

¹⁴³⁶ NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n°336, p. 300

¹⁴³⁷ NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n°338, p. 301

condamnations pénales et découle alors directement du jugement qui les prononce en application du code pénal. On peut se demander si la condamnation doit expressément prononcer la déchéance ou si celle-ci est automatique, même en l'absence d'une telle mention, et s'il appartient à l'Assemblée nationale d'intervenir pour tirer les conclusions de la situation du député condamné. Bien que le principe en soit dangereux, il semble que ce soit le seul moyen de garantir une certaine moralité politique et notamment la fidélité du député à l'étiquette partisane qu'il a choisie pour obtenir les suffrages des électeurs.¹⁴³⁸ (la condamnation d'un député pour un délit ou un crime n'entraîne pas automatiquement la déchéance de son mandat qui est une peine en soi que normalement seul le tribunal peut décider ; l'Assemblée nationale n'appartenant pas au pouvoir judiciaire, elle ne devrait pas se prononcer)

968. Jean-Marie CROUZATIER a consacré en 1996 une étude nuancée au problème de la déchéance. Il souligne que le texte constitutionnel pas plus que le règlement intérieur n'autorise le rôle des partis à l'Assemblée nationale. On pourrait déduire une large indépendance individuelle de l'élu. Mais il marque par ailleurs que le système électoral mis en place par l'APRONUC et sur la base duquel l'Assemblée nationale de 1993 a été élue s'inspire du principe de la « partitocratie ». On pourrait en déduire une obligation de fidélité de l'élu à son parti et une possibilité de déchéance en cas de rupture.¹⁴³⁹

969. Enfin s'agissant du fonctionnement de l'Assemblée nationale, les accords politiques conclus entre les partis de coalition avant le démarrage de chaque législature ont permis aux institutions parlementaires et gouvernementales de fonctionner sans contrainte majeure exercée respectivement par les pouvoirs législatif et exécutif. Depuis, la connivence des deux partis de la coalition dans un premier temps, puis la logique du parti dominant par la suite vont jusqu'à renoncer à mettre en œuvre certaines dispositions constitutionnelles qui pourraient gêner leurs intérêts et leurs politiques, à savoir certaines lois dont la Constitution confie l'adoption aux législateurs. Avant 2013, le parti d'opposition était bien minoritaire. Ses députés avaient peu de possibilité de faire entendre leur voix. Mais après le dernier scrutin de 2013, avec 55 sièges sur 123, ils sont parvenus à faire reconnaître l'existence d'une opposition politique à l'Assemblée nationale. Ils qualifient toujours l'Assemblée nationale de chambre d'entérinement des volontés de l'Exécutif. Cependant, les parlementaires de l'opposition accordent plus d'importance à la critique en vue de tirer des profits politiques

¹⁴³⁸ NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n°345, p. 303

¹⁴³⁹ CROUZATIER Jean-Marie, « Mandat parlementaire et appartenance politique : l'Affaire Sam Rainsy », in *Annales de la Faculté de droit et des Sciences économiques*, Chronique de l'Assemblée, vol. 1996, Phnom Penh, pp. 87-91.

qu'aux aspects techniques qui sont profitables à l'intérêt général.

§.2. *Le musellement de l'opposition*

970. Depuis 1993, la connivence des deux partis au pouvoir, puis par la suite, la logique du parti dominant (depuis 2006) vise à empêcher d'une part l'émergence de l'opposition tout en faisant en sorte que le droit de l'opposition ne soit pas reconnu et d'autre part à infliger le silence à l'opposition.

971. Le système politique cambodgien connaît l'existence d'un parti d'opposition seulement en 1998 avec le Parti Sam Rainsy qui disposait de 15 sièges sur 123 à l'Assemblée nationale et ne faisait donc pas partie de l'Exécutif. Aussi bien dans le texte constitutionnel que dans le règlement intérieur de l'Assemblée nationale, il n'est nullement mentionné les droits du parti minoritaire et de l'opposition.

972. Face à cette situation, le parti d'opposition SAM Rainsy et ses députés ont tenté de déployer tous les moyens pour obtenir cette reconnaissance des droits de l'opposition. Ils se sont ainsi heurtés dans un premier temps au refus de la coalition au pouvoir puis du parti majoritaire dominant à partir de 2006 avant de parvenir à s'imposer bien difficilement en 2014 après le scrutin législatif de 2013.

973. En effet, le PSR a, en 2003, élaboré un nouveau règlement intérieur de l'Assemblée nationale comprenant 86 articles répartis en dix-sept chapitres, qui prévoit la reconnaissance des droits de l'opposition à « la britannique » notamment la mise sur pied de *groupes parlementaires*¹⁴⁴⁰ disposant du pouvoir de convoquer régulièrement les membres du Gouvernement devant les députés et qui visait à « éviter les paralysies de l'institution. »¹⁴⁴¹ Cette modification du règlement intérieur constituait l'un des points des négociations qu'il menait avec le parti majoritaire durant la crise politique postélectorale de juillet 2003. Mais en

¹⁴⁴⁰ Au sein de l'Assemblée nationale cambodgienne, on trouve des groupes politiques correspondants aux partis représentés dans l'Assemblée. Ces groupes constituent simplement des forces politiques qui expriment une idéologie ou un programme politique mais n'ont aucune reconnaissance constitutionnelle. Au cours du premier mandat (1993-1998), il exista quatre groupes politiques à l'Assemblée : le PPC, le FUNCINPEC, le PLDB. et le MOLINAKA. Pendant le deuxième mandat (1998 - 2003), il n'y eut que trois groupes à l'Assemblée : le PPC, le FUNCINPEC, majoritaires, et le PSR qui exprima l'opposition. Lors du troisième mandat (2003-2008), ces trois grands groupes se partagent encore les sièges de l'Assemblée nationale et se répartissent de la même manière entre majorité et opposition. Entre 2008 et 2013, il y eu deux grands groupes : le PPC, le FUNCINPEC et le parti NORODOM Ranariddh, majoritaire, et le PSR et le PDH, qui portent la voix de l'opposition.

¹⁴⁴¹ Bulletin EDA n° 385 du 16/11/2003

vain. En 2008, le PSR a négocié de nouveau avec le PPC pour obtenir la modification du règlement intérieur de l'Assemblée et la reconnaissance de l'opposition, comme condition de la présence de ses députés à la session inaugurale de l'Assemblée nationale. Il a simplement obtenu la promesse du PPC d'établir un groupe de travail pour étudier la question.¹⁴⁴² Ce n'est qu'en décembre 2014 que l'article 48 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale a été amendé pour reconnaître l'existant d'un « leader de la minorité » à l'Assemblée nationale ainsi que ses attributions bien définies et des moyens que l'Assemblée nationale met à sa disposition pour mener à bien ses missions. L'article 48 amendé précise que « le leader de la minorité » à l'Assemblée nationale est celui du groupe des députés des partis politiques qui ne font pas partie du gouvernement et qui ont au moins 25% des sièges à l'Assemblée nationale. Il agit comme partenaire de dialogue du Premier ministre pour discuter des questions liées aux intérêts de la nation. Il a un rang égal au Premier ministre mais n'a aucun pouvoir pour diriger le gouvernement royal ou les forces armées. Ce « leader de la minorité » est dévolu au président du CNRP, SAM Rainsy. En même temps, l'Assemblée nationale a également reconnu en janvier 2015 le « chef de la majorité » à l'Assemblée nationale issu du parti au pouvoir. Depuis cette reconnaissance, le « leader de la minorité » n'a pas pu réellement accomplir ses attributions car il a été rattrapé par le jugement d'un procès en diffamation de 2012 qui le condamnait à des peines de prisons. Il a décidé de partir en exil pour échapper à cette condamnation.

974. La coalition au pouvoir et ensuite le parti dominant ont eu recours aux divers moyens consistant à fragiliser l'immunité parlementaire et aux sanctions disciplinaires afin d'affaiblir la capacité de l'opposition dans le contrôle du pouvoir exécutif par le législatif.

975. L'article 80 de la Constitution¹⁴⁴³ précise de façon extensive les immunités parlementaires dont jouissent les députés. Elles apportent une protection absolue contre toutes

¹⁴⁴² Bulletin EDA du 1/11/2008

¹⁴⁴³ Article 80. « Les députés jouissent de l'immunité parlementaire. Aucun député ne peut en aucun cas être poursuivi, arrêté, gardé à vue ou détenu à cause de ses opinions ou des votes exprimés à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

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 ministère 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 de l'Assemblée nationale pour adoption à la majorité des deux tiers de tous 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. »

poursuites mettant en cause des opinions ou un vote émis dans l'exercice des fonctions. En revanche, les poursuites, interdictions et arrestations sont plus confusément régies lorsqu'elles sont demandées par les autorités judiciaires, pour d'autres motifs. Une exigence d'autorisation de l'Assemblée nationale ou de son comité permanent est requise pour des poursuites de toute nature – hors le flagrant délit – pendant la durée des sessions. Pendant les sessions, l'autorisation de l'Assemblée ou de son comité permanent est indispensable. Cette autorisation n'est pas nécessaire en cas de flagrant délit.

976. Pendant la période hors session parlementaire, le comité permanent peut autoriser les mêmes procédures à condition de faire ensuite valider sa décision par un vote de la prochaine session plénière de l'Assemblée à la majorité des deux tiers de ses membres. Pour Maurice GAILLARD, *"l'Assemblée nationale garde ainsi un pouvoir de contrôle étroit sur les procédures engagées contre ses membres, quel que soit le moment de leur déroulement. Elle dispose du pouvoir de suspendre toute détention et toute poursuite à la majorité qualifiée des 3/4 de ses membres (alinéa 5). Ce dernier pouvoir de l'Assemblée parachève la protection dont elle peut couvrir ses propres membres. Elle lui permet d'aller jusqu'à contrecarrer la volonté du pouvoir judiciaire en l'empêchant de mener sa tâche à son terme. Elle peut ainsi mettre les députés hors d'atteinte de toute sanction. La seule difficulté assortissant cette démarche est que la décision doit être prise par une majorité des trois quarts des membres de l'Assemblée qui est a priori difficile à atteindre"*.¹⁴⁴⁴

977. Nous adhérons à l'analyse de Maurice GAILLARD selon laquelle la Constitution de 1993 dans son article 80 met en évidence deux éléments principaux de l'immunité parlementaire à savoir l'irresponsabilité et l'inviolabilité. « *Les élus s'expriment sans souci d'arrestations ou de détentions, même lorsque leurs votes constituent une infraction ou peuvent créer des dommages. Cette irresponsabilité a également des effets au-delà de la fin du mandat. Cependant, elle ne peut pas couvrir les actes qui sortent du cadre de la fonction parlementaire. Les députés doivent être responsables pour les actes ou les manifestations d'opinions qui n'ont aucun lien avec leur fonction d'élus. Quand on sait la menace de corruption qui pèse sur la vie publique cambodgienne, on peut craindre que la solidarité entre ses membres entrave toute tentative de poursuite engagée contre un député par des juges qui ne sont pas, par ailleurs, habitués à manifester leur indépendance à l'égard du pouvoir politique. L'irresponsabilité des parlementaires ne pourrait alors que gagner du*

¹⁴⁴⁴ GAILLARD Maurice (dir), (1995), *op. cit.*, p. 85

terrain. »¹⁴⁴⁵

978. Dans la pratique, ces immunités parlementaires présentent des caractères fragiles, en particulier pour les députés d'opposition en raison de la collusion des partis de la coalition gouvernementale d'abord et ensuite de la logique du parti dominant. Certains observateurs qualifient même cette pratique de dérive autoritaire. Elle s'illustre par les cas suivants.

979. Le 30 septembre 2004, le président de l'Assemblée nationale, le prince Ranariddh porte plainte en diffamation contre le président du parti d'opposition SAM Sainsy et son député, CHEA Poch, pour avoir insinué qu'il avait touché 30 millions de dollars pour participer au gouvernement de coalition après plus de 11 mois de crise politique postélectorale. Il demande la levée de l'immunité parlementaire de ces députés. En même temps, le Premier ministre HUN Sen porte également plainte en diffamation contre le chef de l'opposition qui l'accuse d'être derrière le meurtre du syndicaliste CHEA Vichéa, intervenu en janvier 2004 dans la capitale.¹⁴⁴⁶ Un autre député d'opposition, CHEAM Channy, était sous le coup d'une plainte pour constitution de forces armées illégales.

980. Quelques mois plus tard, le 3 février 2005, ces trois députés ont vu leur immunité parlementaire levée. Officiellement, cette mesure a été prise afin que les députés puissent être entendus par la justice dans les chefs d'accusation dont ils faisaient l'objet. Immédiatement, après la levée de l'immunité, l'un des députés a été emprisonné et les deux autres, dont SAM Rainsy, se sont enfuis à l'étranger.¹⁴⁴⁷ Très contestées au Cambodge par la communauté internationale, ces levées d'immunités traduisent surtout un prolongement de la crise politique consécutive à la mise en place du gouvernement issu des élections législatives de 2003. Elles rendaient la vie politique cambodgienne complexe. Les vingt-quatre parlementaires PSR de l'époque boycottent l'Assemblée nationale, qui, souvent, ne peut siéger, faute de quorum. Le Président de l'Assemblée nationale proposait une modification du règlement intérieur exigeant la présence de 74 des 123 députés, au lieu de 87 précédemment (de 7/10 à 6/10). Une mesure utile qui semble toutefois, dans ce contexte, être prise pour museler davantage l'opposition.¹⁴⁴⁸

¹⁴⁴⁵ GAILLARD Maurice (dir), (1995), *op. cit.*, p. 86

¹⁴⁴⁶ Bulletin EDA n°407 16/11/2004

¹⁴⁴⁷ Bulletin EDA n° 415 du 16/03/2005

¹⁴⁴⁸ Bulletin EDA n° 419 du 16/05/2005. Le 28 février 2006, l'Assemblée nationale rétablit à l'unanimité l'immunité parlementaire des trois députés qu'elle avait été retirée le 3 février 2005. Cette crise politique est provisoirement close. *"C'est le plus beau jour dans l'histoire du processus démocratique dit Hun Sen. "Je suis*

981. Par ailleurs, SON Chhay, député PSR, président de la 9^{ème} commission, est démis arbitrairement, le 13 septembre 2002, de ses fonctions, pour l'unique raison de s'être opposé à la corruption de certains ministres. En dépit de tous ses appels au respect de la Constitution lancés auprès du roi, du président de l'Assemblée nationale, du Conseil constitutionnel, il reste écarté de sa charge. De plus, quelques mois plus tard, le 30 novembre 2002, il est, de plus, exclu de l'Assemblée pour 15 séances, son salaire réduit de moitié, pour avoir osé critiquer le prince Ranariddh, président de l'Assemblée, qui avait quitté son fauteuil temporairement pour laisser la présidence à HENG Samrin, vice-Président, sans que ce dernier n'occupe le siège présidentiel.¹⁴⁴⁹

982. Les députés de la majorité ont voté, le 30 août 2007, une loi visant à réduire leur immunité parlementaire, en interdisant aux députés de « *diffamer ou déshonorer autrui, porter atteinte à l'ordre public et à la sécurité nationale.* » En effet, plusieurs députés d'opposition ont critiqué violemment le Gouvernement à propos de la signature le 10 octobre 2005 du traité complémentaire entre le Royaume du Cambodge et la République du Vietnam au traité de délimitation de la frontière d'État de 1985. Cette proposition vise à limiter les critiques du PSR, qui sont considérées comme diffamatoires.¹⁴⁵⁰

983. Plus encore, le 30 octobre 2015, Les députés du parti majoritaire, PPC, ont voté la destitution de KEM Sokha, vice-Président du parti d'opposition, de son poste de vice-Président de l'Assemblée nationale en raison de ses critiques et attaques verbales contre le Gouvernement, les dirigeants et le parti au pouvoir. Il avait été élu à ce poste, le 26 août 2014, suite à l'accord politique entre le PPC et le CNRP conclu le 22 juillet 2014.¹⁴⁵¹

984. La restriction des critiques s'applique aussi au sein du Parti au pouvoir. Au début du mois de décembre 2001, trois sénateurs du PPC sont exclus du Sénat pour "*indiscipline*" après avoir critiqué le texte concernant l'allongement de la garde à vue.¹⁴⁵² Le Conseil constitutionnel déclare que leur limogeage est un problème interne au Sénat. Même

sûr que cet esprit de réconciliation va continuer, pour le bien de la nation déclare SAM Rainsy. Bulletin EDA n°437 du 6/3/2006

¹⁴⁴⁹ Bulletin EDA n° 345 du 16/01/2002

¹⁴⁵⁰ Bulletin EDA n° 473 du 16/11/2007

¹⁴⁵¹ <http://www.akp.gov.kh/fr/?p=18782>, consulté le 15 novembre 2015

¹⁴⁵² Ils perdent leur confortable salaire. Les trois sénateurs partagent la caractéristique commune d'avoir été réfugiés à l'étranger, et être rentrés au pays après 1990. Ils possèdent leur franc-parler qui dérange la discipline d'un parti communiste. Ils sont nouveaux membres du PPC : CHHANG Song, rentré des États-Unis en 1990, PO Sa-vath, et PHAY Siphon, rentrés d'Australie. Il est à noter que lors du premier mandat, les sénateurs ont été proposés par les partis et nommés par le roi. - Bulletin EDA n° 345 du 16/01/2002

si l'on ne s'afflige pas outre mesure du limogeage de personnalités discutables, on ne peut que déplorer la dérive autoritaire qu'il manifeste.

985. Un autre moyen utilisé par la coalition au pouvoir pour réduire les droits de l'opposition est la modification du règlement de l'Assemblée nationale. Le 14 février 2005, les députés de la majorité adoptent une modification du règlement intérieur stipulant que chaque orateur devra désormais parler au nom de 13 autres, et verra son temps de parole limité à 20 minutes, avec 10 minutes supplémentaires si le sujet est important. Si certains voient en cette modification un moyen de forcer les députés à travailler ensemble plus efficacement, d'autres y voient un moyen supplémentaire pour museler l'opposition qui, avec 24 députés à l'époque, n'a plus qu'un seul temps de parole.¹⁴⁵³

Conclusions du premier chapitre

986. Il résulte de cet examen des relations entre le gouvernement et l'Assemblée nationale que la subtile mécanique des pressions et contre-pressions du régime parlementaire sera sans aucun doute inutilisable. L'objectif du constituant a été de doter le pays d'institutions solides qui n'ont que l'apparence de la séparation souple des pouvoirs. En théorie, le régime cambodgien fait la part belle au Parlement et soumet à son influence, tous les autres pouvoirs. Mais dans la pratique, l'Assemblée nationale ne fonctionne pas comme il convient.

987. Il faut y ajouter une régulation juridictionnelle dans le contexte institutionnel choisi par le constituant, de faire respecter la loi fondamentale. C'est le sens qu'il faut donner aux institutions juridictionnelles établies par la Constitution et qui doivent assurer la promotion du droit, c'est-à-dire de l'État de droit.

¹⁴⁵³ Bulletin EDA n° 415 du 16/03/2005

CHAPITRE 2. LA DOMINATION POLITIQUE SUR LES HAUTES INSTANCES JURIDICTIONNELLES

988. La célèbre formule de Montesquieu selon laquelle : « Il n’y a pas encore de liberté, si la puissance de juger n’est pas séparée de la puissance législative et de l’exécutif. » reflète bien le contexte cambodgien. Le passage, depuis 1993, du régime inspiré du modèle communiste à celui de la démocratie libérale pluraliste et de l’État de droit avec la séparation des pouvoirs demeure loin d’être achevé. Il s’agit de l’indépendance de la justice et des instances de contrôle de la légalité et de la constitutionnalité.

989. Cela résulte du fait des difficultés de changer la mentalité et la manière de diriger le pays par les dirigeants cambodgiens vers un nouveau modèle dont ils ne sont pas assurés d’avoir la maîtrise et qui est susceptible de gêner la façon dont ils exercent le pouvoir. Les circonstances obligent en 1993 d’accepter un modèle imposé qui est jugé utopique compte tenu de la situation du pays à l’époque.¹⁴⁵⁴ Les dirigeants cambodgiens ont fait valoir leur pragmatisme consistant à maintenir l’ancien système en place et à le réformer tant que cela ne compromettrait pas leur influence et leur manière d’exercer le pouvoir.

990. Ainsi, l’influence politique sur le pouvoir judiciaire et les contraintes juridictionnelles sont toujours perceptibles à l’heure actuelle. Ce qui fait que le pouvoir exécutif, notamment sa manière de diriger le travail gouvernemental, dispose d’une grande liberté d’actions en l’absence d’un contre-pouvoir. Il convient donc d’examiner comment les dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire sont réellement mises en œuvre dans la réalité (section 1) ainsi que celles concernant le contrôle de la constitutionnalité (section 2).

Section 1. Le pouvoir juridictionnel et ses faiblesses

991. La conception d’un système judiciaire indépendant s’enracine difficilement dans la vie politique cambodgienne étant donné que les principes de cette indépendance tels qu’ils sont définis dans les démocraties occidentales n’ont pas été partagés complètement par les dirigeants cambodgiens de toutes tendances politiques dans l’histoire contemporaine du

¹⁴⁵⁴ En 1979, il ne restait, au Cambodge, que 8 juristes en vie sur 750. La faculté de droit a ouvert ses portes seulement en 1990.

Cambodge. Car les conditions conduisant à concrétiser les principes de l'indépendance de la justice sont loin d'être réunies dans le royaume. Ainsi, pour les dirigeants cambodgiens de l'exécutif, la marche vers la séparation des pouvoirs n'est qu'un long chemin à parcourir. Il convient de voir comment l'influence de l'exécutif est toujours présente dans l'évolution du système judiciaire cambodgien (§. 1.) et comment une juridiction administrative n'est qu'une perspective encore lointaine (§. 2.).

§. 1. La continuité du système judiciaire depuis l'État du Cambodge.

992. Le système judiciaire cambodgien tel qu'il est à l'heure actuelle est le fruit de la transformation du système mis en place au début des années 1980. Les Accords de Paris de 1991 prônaient « l'établissement d'un pouvoir judiciaire indépendant, habilité à faire respecter les droits garantis par la constitution » parmi les principes pour une nouvelle Constitution du Cambodge et annonçaient une réforme profonde dans le domaine judiciaire. Il s'agit d'une transformation importante dans la mesure où, d'après Marie HIRIGOYEN, qui était magistrat et experte auprès du ministre de la justice cambodgien de 1994 à 1997, l'appareil judiciaire mis en place par la loi du 10 février 1982 dans son article 13 donnait la mesure de la tutelle du pouvoir exécutif sur l'appareil judiciaire puisqu'il énonçait que « *les tribunaux populaires municipaux et provinciaux sont responsables envers les comités populaires révolutionnaires municipaux et provinciaux et rendent compte à ces organes de leurs activités* ». De plus, aux termes l'article 19 de ladite-loi, toutes les décisions des tribunaux étaient soumises à l'examen du ministre de la justice. Celui-ci pouvait saisir le Conseil d'État aux fins de révision. Le décret-loi du 26 août 1987 définissant les attributions de la Cour suprême devait confier à cette juridiction, créée en 1985, le contrôle des activités des tribunaux.¹⁴⁵⁵

993. Les principes de la réforme judiciaire prévus par les Accords de Paris ont été fixés par les dispositions relatives au système judiciaire, au droit pénal et à la procédure pénale applicables au Cambodge pendant la période transitoire qui ont été adoptées par le Conseil national suprême lors de sa délibération du 10 septembre 1992. C'est ainsi que, sous le titre « système judiciaire », les principes de l'indépendance de la magistrature, du double degré de juridiction, de la liberté de la défense assurée par des avocats organisés en un barreau indépendant ont été affirmés. Toutes les parties aux Accords de Paris s'engageaient à les

¹⁴⁵⁵ HIRIGOYEN Marie, « Revue de jurisprudence », in *Annales de la Faculté de droit et des Sciences économiques*, vol. 1996, Phnom Penh, pp. 93-94

mettre en œuvre.

994. C'est dans ces conditions que l'Assemblée nationale de l'État du Cambodge a voté une loi d'organisation judiciaire adaptant les institutions existantes aux nouvelles exigences, avant même les élections, l'adoption d'une nouvelle Constitution et la mise en place des nouvelles institutions. Cette loi a été promulguée le 8 février 1993. Elle est restée en vigueur jusqu'en 2014 quand une nouvelle loi organique sur l'organisation judiciaire l'a remplacée. En ce qui concerne l'organisation juridictionnelle, l'innovation de la loi du 8 février 1993 réside dans la création d'une Cour d'appel, juridiction de second degré et la modification corrélative du rôle de la Cour suprême, devenue juge du droit.¹⁴⁵⁶

995. Cette loi anticipait à l'époque sur l'option constitutionnelle d'un pouvoir judiciaire monolithique. Elle a instauré une organisation juridictionnelle qui respecte le principe du double degré de juridiction, garantie essentielle de bonne justice. En attribuant aux juridictions de droit commun une compétence matérielle générale incluant la matière administrative, elle a rompu avec la tradition d'une dualité des ordres de juridiction.¹⁴⁵⁷ Cette

¹⁴⁵⁶ *Les juridictions du premier degré* : Les juridictions de droit commun du premier degré sont les tribunaux provinciaux et de Phnom Penh de première instance. Ils connaissent de tous les litiges en matière civile, pénale, commerciale, sociale et administrative. Ces tribunaux sont actuellement composés de quatre juridictions spécialisées : civile, pénale, commerciale et sociale. Il n'existe en droit positif que peu de juridictions d'exception qui sont établies dans des matières strictement déterminées par la loi ou par voie d'amendement constitutionnel. Une loi du 8 février 1993 établit un tribunal militaire placé sous l'autorité du Ministère de la défense. Par ailleurs, un récent amendement constitutionnel établit le Comité national des élections lequel est doté d'une compétence juridictionnelle de premier degré en matière électorale.

Les juridictions du second degré : En vertu du principe du double degré de juridiction, le justiciable peut interjeter appel des jugements rendus par les tribunaux de première instance. Les juridictions d'appel de droit commun sont les cours d'appel de Phnom Penh et de provinces. Elles comprennent chacune cinq chambres : une chambre criminelle, une chambre civile, une chambre d'instruction, une chambre commerciale et une chambre sociale.

La juridiction suprême : La Cour suprême est l'unique juridiction suprême du pays. Elle contrôle l'exacte application du droit sur pourvoi formé contre les décisions de la Cour d'Appel sauf le cas de second pourvoi où elle peut juger en fait comme en droit. Elle a son siège à Phnom Penh et se compose de quatre chambres : criminelle, civile, commerciale et sociale.

Les juridictions du premier et du second degré sont compétentes dans leur juridiction territoriale, qui est celle de la province ou bien celle de la capitale Phnom Penh s'agissant du tribunal de première instance ou de la cour d'appel de Phnom Penh. L'on compte aujourd'hui vingt-quatre provinces et la municipalité de Phnom Penh. La Cour suprême quant à elle a une compétence sur l'ensemble du territoire national.

Les juridictions de tous les degrés sont compétentes pour connaître de tous les litiges à l'exception de ceux pour lesquels la compétence juridictionnelle a été conférée par la loi à d'autres juridictions d'exception.

Il convient de noter que d'autres juridictions spécialisées au sein des tribunaux provinciaux et de Phnom Penh, ainsi que d'autres chambres spécialisées au sein des cours d'appel et de la Cour suprême peuvent être créées par décret royal. » – MOUSAR Hisham, « Cadre constitutionnel », Conseil scientifique de l'association Henri Capitant des amis de la culture juridique civiliste au Cambodge, Phnom Penh, 2015 (inédit).

¹⁴⁵⁷ Après avoir connu l'expérience du dualisme d'ordres de juridiction sous l'influence du droit français pendant le protectorat, le Cambodge a opté en 1993 pour l'unicité du pouvoir juridictionnel. En vertu de la Constitution, le pouvoir judiciaire est compétent pour tous les litiges, y compris le contentieux administratif. Cette précision n'a pourtant pas d'intérêt pratique dans la mesure où le contentieux administratif reste quasi-inexistant.

solution a été finalement consacrée par l'article 128 *nouveau* alinéa 3 de la Constitution : « *Le pouvoir judiciaire couvre tous les litiges y compris le contentieux administratif* ». Ses dispositions relatives au personnel judiciaire ont trait également au rang et à la nomination des magistrats.¹⁴⁵⁸ En vertu de cette loi, les magistrats sont nommés par décret sur proposition du ministre de la justice à l'exception du président et du procureur général près la Cour suprême dont la nomination est soumise à l'approbation de l'Assemblée nationale. Ces règles de nomination ont été abrogées après l'entrée en vigueur de la Constitution car contraires à l'article 21 de cette dernière. Cet article 21 précise que c'est le Roi qui nomme les magistrats sur proposition du Conseil supérieur de la Magistrature (CSM). Ces nouvelles règles de nomination ont été reconfirmées par la loi portant sur l'organisation et le fonctionnement du CSM qui a été adoptée par l'Assemblée nationale le 22 décembre 1994.

996. L'effectivité du pouvoir judiciaire consacré par la Constitution de 1993 comme pouvoir indépendant reste subordonnée à la mise en place et au fonctionnement de ce Conseil et à l'adoption des lois sur le statut de la magistrature ainsi que sur l'organisation judiciaire prévues par la Constitution. Or cette mise en place et cette adoption ont pris du temps étant donné que les mêmes dirigeants politiques au pouvoir depuis 1979 ne souhaitaient pas tourner la page trop vite et que la situation du pays n'était pas encore prête pour cette évolution rapide.

997. C'est ainsi que le CSM s'est heurté dans un premier temps à des difficultés pour son installation en raison des oppositions politiques concernant sa composition puis à des difficultés de fonctionnement. Selon la loi du 22 décembre 1994 fixant la composition et le fonctionnement du CSM, celui-ci comprend 9 membres à savoir le Roi, qui le préside, ou son représentant, le ministre de la justice ou en cas d'incompatibilité un autre dirigeant du ministère de la justice, les chefs des juridictions supérieures (président de la Cour suprême, procureur général près le Cour suprême, président de la Cour d'appel, procureur général près la Cour d'appel) et 3 magistrats élus par leurs pairs. Un quorum de 7 est requis pour toute délibération.

998. D'après Marie HIRIGOYEN, ces dispositions ont donné lieu à de nombreuses controverses, tant de nature politique que juridique. En premier lieu, ces controverses portaient sur la présence dans le CSM du ministre de la justice, ce qui pour les tenants d'une séparation rigide des pouvoirs constituait une intrusion inacceptable du pouvoir exécutif. Le

¹⁴⁵⁸ Les magistrats forment un corps hiérarchisé dont les différents rangs et grades sont fixés par référence aux mandats publics (ministre et vice-ministre pour les chefs des juridictions supérieures ; vice-président et membres des comités provinciaux pour les autres magistrats). - HIRIGOYEN Marie (1996), *op. cit.*

débat a été résolu à l'Assemblée nationale par un amendement qui prévoyait le remplacement du ministre par un autre dirigeant du ministère de la justice en cas d'incompatibilité. Mais il existe bien en l'espèce, une incompatibilité. Le ministre de la justice de l'époque, CHEM Snguon, est également parlementaire. Or l'article 79 de la Constitution interdit à un parlementaire « les fonctions de membre d'une autre institution prévue dans cette Constitution » (à l'exception du Conseil des ministres). Le ministre de la justice n'a pas souhaité démissionner de son mandat parlementaire, il a été convenu qu'il serait remplacé au CSM par le secrétaire d'État à la justice.¹⁴⁵⁹ Mais ce remplacement n'a jamais été appliqué.

999. La deuxième difficulté repose sur les postes de procureur général près la Cour suprême et de président de la Cour d'appel qui sont vacants après l'entrée en vigueur de la Constitution de 1993. Ces postes ne sont pas pourvus puisque toute nomination requiert désormais l'intervention du CSM. Il y eut une tentative de mettre les magistrats faisant fonction de procureur général près la Cour suprême et de président de la Cour d'appel (en pratique le procureur général-adjoint, et le conseiller délégué par le ministre pour assurer l'intérim du président de la cour). Ils avaient qualité pour siéger au CSM en lieu et place des membres de droit absents. Cette tentative s'est soldée par un échec sur le plan du droit, la qualité de membre de droit étant attachée à la position effective. Mais le ministre de la justice, soutenu par le gouvernement, répondit par l'affirmative et les deux remplaçants furent conviés pour la présentation au Roi. Enfin, la loi de décembre 1994 prévoit l'élection de trois magistrats par leurs pairs : élection impossible en l'absence d'un statut de la magistrature. Ces trois postes ont été pourvus provisoirement jusqu'à la première élection par trois magistrats nommés par le Roi sur proposition du ministre de la justice approuvée par le président de la Cour suprême.¹⁴⁶⁰

1000. Une autre difficulté est l'opposition du 1^{er} Premier Ministre, le prince Ranariddh. Les motifs de cette opposition sont que, pour le prince, la magistrature cambodgienne est toute entière issue du précédent régime et que le CSM, tel qu'il résulte de la loi, est aux mains du Parti du Peuple Cambodgien. Ce « monopole » serait en contradiction avec l'accord sur le partage des emplois publics entre le PPC et son parti le FUNCINPEC. De fait, la plupart des magistrats en exercice ont été nommés avant 1993. Les quelques nominations postérieures à la Constitution sont intervenues sur proposition du ministre de la justice. Les candidats proposés par le FUNCINPEC aux postes vacants de la Cour suprême et

¹⁴⁵⁹ HIRIGOYEN Marie, « Les destins croisés du Conseil Supérieur de la Magistrature et du Conseil Constitutionnel », in *Annales de la Faculté de droit et des Sciences économiques*, vol. 1997, Phnom Penh, pp. 93-97

¹⁴⁶⁰ *Ibid.*

de la Cour d'appel (et aussi au poste de président de la Cour suprême, qui n'est pourtant pas vacant) ont été repoussés par le ministre de la justice en raison du manque de compétence des candidats. C'est donc bien le problème politique du partage du pouvoir qui se pose : partage du pouvoir au sein du CSM, mais aussi dans la magistrature puisque le CSM commande toutes les nominations et le déroulement des carrières judiciaires.¹⁴⁶¹

1001. Par ailleurs, les observateurs de la vie politique cambodgienne notent que, pour le PPC, maintenir le système judiciaire sous son influence l'aide à garder le contrôle du pays. Cela s'illustre par le fait que dans la deuxième moitié des années 1990, CHEM Sgnuon, ministre de la justice, écrit régulièrement des circulaires interprétant et commentant la loi pour les juges et les procureurs. Il s'agit d'un travail que, normalement, seuls les corps indépendants prévus par la Constitution sont autorisés à faire. De plus, les juges manquent de formation et ont des difficultés à se défendre contre les pressions politiques. Très peu payés, ils succombent facilement à la tentation de toucher des pots de vin.¹⁴⁶² Le ministère de la justice a soumis au Roi une liste de 42 juges, lui demandant d'approuver leurs nominations dans diverses cours de province. La plupart des observateurs ne manquent pas de relever cette demande comme inconstitutionnelle, car selon l'article 11 de la loi sur le CSM, c'est ce conseil qui doit décider puis faire ses recommandations au Roi sur les nominations des juges et des procureurs.¹⁴⁶³

1002. Il a fallu attendre jusqu'au 3 décembre 1997 pour que le CSM puisse s'installer et se réunir pour la première fois.¹⁴⁶⁴ Le fonctionnement du CSM avait été bloqué par la rivalité entre les co-Premiers ministres, HUN Sen et le prince Ranariddh. Ce dernier exigeant la moitié des postes. Cette lutte politique entre les deux partis au pouvoir arrête tous les efforts de révision et de réforme du système judiciaire et diffère la création du Conseil constitutionnel. Même si le CSM n'est pas politiquement indépendant, on s'accorde à penser que sa création est préférable au vide. Il doit nommer 3 membres du Conseil constitutionnel, qui devra superviser l'application de la Constitution. Il donnera du dynamisme et des directives aux 170 juges du pays.

1003. Lors de sa troisième réunion sous la présidence du ministre de la justice, en décembre 1999, le CSM a examiné un projet de loi visant à assurer l'indépendance du système judiciaire. Il s'agit de l'augmentation des salaires des juges, passant d'environ 20 dollars à

¹⁴⁶¹ *Ibid.*

¹⁴⁶² Bulletin EDA n° 199 du 16/5/1995

¹⁴⁶³ *Ibid.*

¹⁴⁶⁴ Bulletin EDA n° 257 du 16 janvier 1998.

plus de 200 dollars pour les juges d'un grade inférieur et à plus de 500 dollars pour ceux de rang supérieur. En même temps, ce projet de loi prévoyait également des sanctions, des nominations pour une durée de quatre ans, la retraite à 60 ans, avec possibilité de travailler au-delà. Les sanctions ne consistaient qu'à des changements de poste, pas à des révocations. Il n'était pas précisé qui avait autorité pour suspendre les juges : le ministre de la justice ou le CSM. Mais l'augmentation des salaires ne pouvait mettre fin, seule, à la corruption, quand on pouvait recevoir des pots de vin plusieurs dizaines voire plusieurs centaines de fois supérieure au salaire.¹⁴⁶⁵ Ce projet de loi n'a été adopté et la loi n'est devenue effective qu'en 2003.

1004. Cette rivalité politique a laissé la place à la volonté et à la stratégie politique du parti majoritaire au pouvoir après les élections législatives de 1998 où le gouvernement est désormais dirigé par un seul Premier Ministre. La réforme juridique et judiciaire constitue l'un des secteurs prioritaires de réforme du programme politique du gouvernement du deuxième mandat afin de répondre aux conditions de la réintégration régionale et internationale du pays, en particulier à la nécessité d'avoir la confiance des investisseurs locaux et étrangers en vue du développement socioéconomique et de la réduction de la pauvreté de la population. Un « Conseil pour la réforme juridique et judiciaire » a été mis sur pied en 2002 et codirigé par le ministre en charge de la présidence du Conseil des ministres, SOK An, et le président de la Cour suprême.¹⁴⁶⁶ Ce Conseil a élaboré un document stratégique pour la réforme juridique et judiciaire qui a été adopté par le Conseil des ministres le 20 juin 2003. Cette stratégie de réforme juridique et judiciaire se focalise sur l'amélioration de la protection des libertés et des droits fondamentaux, la modernisation du cadre législatif, l'amélioration de la qualité du processus légal et des services afférents ainsi que le renforcement des services et établissements judiciaires. La mise en œuvre de cette stratégie de réforme dépend de la participation des institutions publiques concernées, des partenaires de développement (bailleurs de fonds, organisations régionales et internationales, société civile, ...). Ce Conseil, ainsi que le gouvernement royal du Cambodge, conserve la maîtrise de la mise en œuvre de ces réformes. Il dispose également du pouvoir d'intervenir pour faire avancer les projets en cours et pour initier d'autres projets à court et à moyen termes, susceptibles de mobiliser des moyens nationaux ou de faire appel à une assistance extérieure. Ces mêmes objectifs de réforme juridique et judiciaire ont été inscrits dans les programmes politiques et les stratégies gouvernementales successives, en particulier la stratégie rectangulaire phase I, II et III de 2004 à 2018. En effet, le maître mot de la Stratégie

¹⁴⁶⁵ Bulletin EDA n° 323 du 16/01/2000

¹⁴⁶⁶ *Kret* n° NS/RKT/0602/158 du 19 juin 2002.

rectangulaire est la « bonne gouvernance », et cela dans quatre grands chantiers de réformes tels que l'anti-corruption, la réforme juridique et judiciaire, la réforme de l'administration publique, y compris la décentralisation, la déconcentration, et la réforme des forces armées, notamment la démobilisation.

1005. Des réformes judiciaires ont été ainsi menées. Il s'agit de la restructuration du Conseil supérieur de la magistrature en le dotant d'un secrétariat aux fins de soutien technique. Dès 2003, la rémunération des juges et des procureurs a été considérablement augmentée. Avec l'appui de la coopération française, l'École royale de la magistrature pour assurer la formation initiale des juges et procureurs, des greffiers et des huissiers de justice et le centre de formation professionnelle des avocats ont été créés et sont opérationnels depuis 2003. Des conditions et des procédures de travail au sein des instances judiciaires ont été améliorées grâce à l'assistance des partenaires de développement. Des travaux ont été réalisés en vue de la création de chambres spécialisées, mieux habilités à régler les affaires commerciales, civiles et administratives, etc. Le gouvernement royal a annoncé dès 2004 que les projets de loi sur le statut des magistrats et de loi organique sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux seraient présentés au Parlement en 2005.

1006. Les garanties constitutionnelles et juridiques d'indépendance n'ont manifestement pas été accompagnées de garanties pratiques d'indépendance suffisantes. Dans la pratique, l'appareil judiciaire - loin d'être autonome - reste fortement sous-financé et souffre d'une influence politique qui entrave grandement sa capacité à se développer. En effet, il est question du soutien financier que l'État accorde au pouvoir judiciaire et également de l'approche que certains membres du gouvernement adoptent dans leurs relations avec le pouvoir judiciaire.

1007. Les moyens mis à disposition par l'État pour le secteur judiciaire sont toujours à un niveau relativement bas. En premier lieu, le budget alloué par l'Assemblée nationale au secteur judiciaire est passé de 0,1 % de la masse budgétaire totale en 1994 à 0,55 % en 2016¹⁴⁶⁷. Bien entendu ce pourcentage comprend le budget destiné au fonctionnement des tribunaux de l'ensemble du pays. Il est évident qu'il y a un décalage entre les objectifs des réformes et la réalité politique. Il arrive de temps en temps que le chef du gouvernement annonce la mise à pied des procureurs de la cour municipale de Phnom Penh à la suite de la remise en liberté, contre des pots-de-vin, de kidnappeurs, de voleurs condamnés à de fortes peines. Le 3 mars 2005, après avoir ordonné la ré-arrestation de 195 suspects et criminels, le

¹⁴⁶⁷ La loi des finances adoptées par l'Assemblée nationale en décembre 2015

Premier ministre dans un discours a indiqué que « *la foule lynche les voleurs parce qu'elle n'a pas confiance en la justice. La santé de toute notre société est en jeu.* ». Certains juristes qui s'inquiètent des ordres du chef de l'exécutif parlent d'une « ingérence de l'exécutif dans le système judiciaire, ainsi que d'un abus de pouvoir dangereux ». Cependant, l'opinion publique réagit favorablement.¹⁴⁶⁸ Il arrive aussi que le Gouvernement intervienne auprès du paquet général pour suspendre l'application des jugements de la Cour suprême sur les affaires civiles. Enfin, aussi bien le représentant spécial du secrétaire général de l'ONU pour les questions de droits de l'Homme que les organisations de la société civile critiquent les arrestations, sous mandat des procureurs, de manifestants, de moines et de membres du parti d'opposition lors des tensions politiques après les élections législatives de juillet 2013. Pour eux, ces arrestations sont influencées par l'exécutif dans les procédures judiciaires contre les opposants politiques et certains membres politisés de la société civile et constituent des preuves d'un système judiciaire au service de l'exécutif et d'un manque d'indépendance de la justice.¹⁴⁶⁹

1008. En réponse à ces accusations, le gouvernement formé en septembre 2013, formé en septembre 2013 a accéléré la mise œuvre des objectifs de la réforme juridique et judiciaire prévus dans la stratégie rectangulaire phase III avec l'adoption et la promulgation, le 16 juillet 2014, de trois lois organiques sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux, le statut des juges et des procureurs et l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature.¹⁴⁷⁰ Ces réformes qui achèvent la mise en conformité des institutions judiciaires avec les principes d'un État de droit prévus par l'article 135 *nouveau* de la Constitution de 1993¹⁴⁷¹ sont intervenues seulement 21 ans plus tard.

1009. Pour le gouvernement, ces trois lois ont été préparées en s'inspirant des lois appliquées dans de nombreux pays et respectent les dispositions constitutionnelles concernées. Elles contribueront à l'amélioration de l'administration de la justice au Cambodge et garantiront la séparation des pouvoirs. En vertu de la loi sur le CSM, la structure du Conseil supérieur de la magistrature ainsi que ses missions répondent aux dispositions constitutionnelles relatives à l'assistance du Roi dans la garantie de l'indépendance du pouvoir judiciaire. La loi sur l'organisation judiciaire au Cambodge, elle, comporte des

¹⁴⁶⁸ Bulletin EDA n°419 du 16/05/2005

¹⁴⁶⁹ Bulletin EDA du 02/12/2014

¹⁴⁷⁰ D'après le ministre de la justice, au lieu de faire des amendements à la loi du 22 décembre 1994, le gouvernement a décidé de refaire complètement la loi organique sur l'organisation et le fonctionnement du CSM afin de la rendre cohérente avec les deux nouvelles lois.

¹⁴⁷¹ L'article 135 *nouveau* « le statut des juges et des procureurs et l'organisation judiciaire sont stipulés par des lois séparées »

dispositions permettant une meilleure administration de la justice. Elles sont destinées à répondre aux demandes de justice exprimées par les citoyens.¹⁴⁷² Quant aux lois sur le statut des juges et procureurs et sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature, elles répondent non seulement à l'exigence constitutionnelle de l'article 132 qui confère au Conseil supérieur de la magistrature la mission fondamentale d'assister le Roi dans son rôle de garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire, mais elles correspondent aussi aux principes de transparence, et de responsabilité figurant dans la stratégie du gouvernement royal.

1010. Pourtant, les organisations de défense des droits de l'Homme et la société civile ne voient pas en ces lois la garantie de l'indépendance du pouvoir judiciaire ; au contraire, elles renforcent, selon ces organisations, le contrôle du gouvernement sur le Conseil supérieur de la Magistrature. Selon elles, les dispositions des nouvelles lois ne tranchent pas, en effet, les mauvaises pratiques qui portent atteinte au principe fondamental de la séparation des pouvoirs et à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Le pouvoir conféré au ministre de la justice dans ces trois lois est incompatible avec le principe selon lequel l'influence de l'exécutif sur les affaires judiciaires doit être aussi limitée que possible. Il s'agit essentiellement du rôle du ministre de la justice dans la composition et les missions du CSM¹⁴⁷³, dans des domaines clés relevant de la responsabilité de la CSM, y compris la discipline et le professionnalisme des juges, son pouvoir de recommander la retraite des juges, dans la supervision des affaires administratives de toutes les juridictions avec l'assistance de la direction générale des services judiciaires¹⁴⁷⁴. De plus, il est question du rattachement du budget de la magistrature cambodgienne à celui du ministère de la justice.¹⁴⁷⁵

1011. Quoiqu'il en soit, une étape importante vers l'indépendance du domaine

¹⁴⁷² Il s'agit de la création d'une chambre sociale qui viendra apporter un complément utile à l'actuel conseil de l'arbitrage chargé de résoudre les conflits collectifs du travail. De même, la création d'une chambre commerciale va dans le sens de la spécialisation du corps judiciaire et principalement de son corps de magistrats qui pourront ainsi répondre avec d'autant plus de célérité et d'acuité aux défis qu'impose la sécurité juridique dans un pays qui souhaite attirer de plus en plus les investisseurs étrangers. De plus, l'allocation d'un secrétariat et de moyens spécifiques pour chaque tribunal comme la création de Cours d'appel provinciales devraient permettre aux tribunaux existants de fonctionner plus efficacement et de rapprocher les citoyens des juridictions, autant de garanties d'une justice plus proche de ses administrés.

¹⁴⁷³ L'article 4 la loi relative à l'organisation et au fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature.

¹⁴⁷⁴ L'article 11 alinéa 1 de la loi relative à l'organisation judiciaire. « Le Ministère de la justice supervise les affaires administratives de toutes les juridictions avec l'assistance de la direction générale des services judiciaires. Le Ministère de la justice peut édicter les actes réglementaires et les instructions nécessaires pour garantir la bonne administration de la justice dans les juridictions de tous les degrés. »

¹⁴⁷⁵ L'article 79 de la loi relative à l'organisation judiciaire. « Les tribunaux de première instance et les parquets près les tribunaux de première instance, les cours d'appel et les parquets généraux près les cours d'appel, ainsi que la Cour suprême et le parquet général près la Cour suprême sont dotés d'un budget propre pour leur fonctionnement, alloué à partir du budget du ministère de la justice. »

judiciaire a été franchie avec l'adoption de ces trois lois, mais le plus important reste à faire, c'est-à-dire vérifier leur mise en œuvre et leur application concrètes.

1012. Dans l'ordre judiciaire, à côté de la question de l'indépendance du Conseil supérieur de la Magistrature, la profession d'avocats est considérée comme une profession indépendante et libérale qui participe au fonctionnement du service public de la justice. Elle ne peut être exercée que dans le cadre d'un barreau.¹⁴⁷⁶ Elle est encadrée par la loi du 22 août 1995 portant statut de la profession d'avocat. Un code de déontologie et un règlement intérieur du barreau, ont ensuite été adoptés, dans la même année 1995, par le Conseil de l'Ordre.¹⁴⁷⁷ Ces textes n'ont jamais été amendés jusqu'à ce jour. Par ailleurs, afin d'assurer l'indépendance et la conscience professionnelle, notamment la faculté d'être déchargé d'une mission contraire à leur conscience, la loi leur garantit la liberté du choix des moyens de travail, la liberté d'établissement et le respect des obligations et des règlements professionnels dans l'exercice de leur fonction.¹⁴⁷⁸

1013. En théorie, le cadre juridique du barreau du Cambodge, tel qu'il est exposé, ne constitue pas un motif de préoccupation en soi. Dans la pratique, toutefois, il a été critiqué pour agir de manière très politisée et il est largement considéré comme une institution corrompue, biaisée, fidèle au parti majoritaire au pouvoir, le PPC et au gouvernement, plutôt qu'à ses membres et à la profession juridique.

1014. Ces allégations reposent en premier lieu sur le fait qu'il faille s'acquitter de dessous-de-table pour pouvoir s'inscrire, ce qui a pour effet de réduire le nombre d'avocats qui entrent dans la profession. Par contre l'admission au barreau de Phnom Penh a été accordée à des personnalités du PPC, y compris le Premier ministre HUN Sen, par voie d'exception, au détriment des exigences légales pour exercer la profession d'avocat. En second lieu, les bâtonniers successifs du barreau sont proches voire affiliés au parti du Premier Ministre. Dans son fonctionnement, le barreau n'a pas soutenu les avocats connus pour représenter des clients en litige avec les pouvoirs publics. Il arrive que certains avocats considèrent même que la

¹⁴⁷⁶ Le barreau du Cambodge a été créé en 1995 par l'article 8 de la loi relative au statut de la profession d'avocat. Cette loi prévoit de nombreuses questions administratives maintenant régies par les propres règlements du barreau

¹⁴⁷⁷ En plus de défendre les parties dans une audience juridictionnelle, l'avocat a un rôle très important dans le conseil juridique et la rédaction des actes juridiques, notamment en matière de droit de la famille, de droit des contrats, en matière pénale, commerciale, administrative, de droit du travail et en droit international. Seuls les avocats membres du barreau peuvent fournir des conseils juridiques ou de rédaction des actes juridiques à titre onéreux, sauf si ces consultations ou ces actes sont des activités accessoires à une fonction principale. La profession d'avocat est aussi compatible avec une charge publique ou avec des activités commerciales directes ou indirectes.

¹⁴⁷⁸ KAN Sothpolin, « Cadre constitutionnel », Conseil scientifique de l'association Henri Capitant des amis de la culture juridique civiliste au Cambodge, Phnom Penh, 2015 (*inédit*).

corruption des juges soit la seule méthode par laquelle leurs procès puissent être gagnés. Les Cambodgiens sont peu familiarisés avec le métier d'avocat. La confiance du public dans cette profession juridique est donc faible.¹⁴⁷⁹

1015. La loi fondamentale reconnaît aux citoyens le droit constitutionnel de contester la légalité d'une décision administrative et de demander des dommages-intérêts en réparation des préjudices causés par celle-ci. Cependant, la responsabilité administrative reste encore une notion primitive en droit cambodgien.

§. 2. L'absence de juridiction administrative

1016. Nous rappelons que, selon l'article 128 *nouveau*, le constituant cambodgien a reconduit l'organisation judiciaire mise en place par l'Assemblée nationale de l'État du Cambodge qui se caractérise par la consécration d'un pouvoir judiciaire monolithique. Dans ce monolithisme juridictionnel prévu dans la Constitution, la justice administrative existe réellement au Cambodge. Selon l'article 128 alinéa 3, le « pouvoir judiciaire est compétent pour tous les litiges, y compris le contentieux administratif ».

1017. Cette continuité reflète la réalité de la situation du pays qualifiée de « transition démocratique » en particulier la pauvreté des cadres et des magistrats confrontée au désir immédiat d'un peuple en convalescence fragile et délicate après des années de souffrances et de destructions.

1018. En réponse à ces besoins, dès le début de la reconstruction du corpus législatif cambodgien, la vaste majorité des lois fut écrite pour réorganiser les institutions publiques et administratives. En effet, les autorités politiques, en particulier le gouvernement, doivent, pour exercer les attributions qui leur sont conférées, s'appuyer sur un appareil administratif. Au sens large, c'est l'ensemble de l'administration qui est au service du gouvernement.¹⁴⁸⁰ Ces législations leur confèrent ainsi le pouvoir d'édicter des règles destinées à régir les administrés. Toutefois, il s'est révélé qu'il existe très peu de lois qui protègent le citoyen

¹⁴⁷⁹ International Bar Association's Human Rights Institute, « justice versus corruption, Challenges to the independence of the judiciary in Cambodia », September 2015, pp. 43-53. Cette analyse, extrêmement critique, ne prend pas en compte le fossé culturel existant entre les valeurs occidentales et les usages cambodgiens (« un juge est payé par le gouvernement, il est normal qu'il obéisse au gouvernement », affirme un haut dirigeant). De même ce rapport ignore les difficultés que rencontre la lutte contre la corruption dans une société où c'est devenu un mode de vie, après la formidable perte de sens qui a résulté du régime des Khmers rouges.

¹⁴⁸⁰ L'article 2 de la loi du 20 juillet 1994 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres dispose que « le gouvernement royal gère, commande et utilise les forces de l'armée, de la police et de l'administration dans l'accomplissement de ses missions. »

contre les abus administratifs bien que la loi fondamentale reconnaisse aux citoyens le droit constitutionnel de contester la légalité d'une décision administrative et de demander des dommages-intérêts en réparation des préjudices causés par celle-ci. Cette reconnaissance aurait dû conduire à l'adoption d'une multitude de lois qui régissent les relations entre les autorités publiques et les personnes privées.

1019. Cela est dû au fait qu'en premier lieu, l'objectif recherché du gouvernement royal du Cambodge, qui est à l'origine de la majorité des lois adoptées et promulguées, est d'améliorer le service public pour que les activités administratives soient maximisées, avec comme finalité de réduire la pauvreté au Cambodge. En second lieu, il existe des contraintes liées à l'histoire récente du pays, à son organisation administrative, et qui impactent sur les recours invoquant la notion de responsabilité de l'administration.

1020. Les principes généraux du droit définissent la responsabilité de l'administration comme l'obligation d'une personne morale de droit public ou d'une personne de droit privée investie d'une mission de service public de réparer le dommage causé. Elle couvre les particuliers ou les autres agences publiques. A l'instar de la responsabilité civile, la faute, le risque et l'enrichissement sans cause peuvent en être les fondements. Elle peut être contractuelle, résultant de contrats administratifs. On distingue deux types de responsabilité : pour faute (faute de service) et sans faute, c'est-à-dire sans qu'il y ait besoin de prouver une faute.¹⁴⁸¹

1021. La théorie de la responsabilité administrative reste encore une notion peu développée en droit cambodgien. Le texte fondamental est l'article 39 qui prévoit que,

« Tout citoyen khmer a le droit de dénoncer, porter plainte ou réclamer des réparations pour des préjudices causés par des activités illégales des organismes de l'État, des organismes sociaux et de la part du personnel 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 là que réside une garantie essentielle de l'État de droit, dont la mention est capitale. Cet article fournit la règle fondamentale du droit administratif qui est la soumission de l'administration à la loi. Il fournit également un moyen constitutionnel de contrôle judiciaire sur l'administration. Toutefois, la Constitution fait silence sur les lois de

¹⁴⁸¹ THENG Chan Sangvar et SEN Sunday, « La responsabilité », Conseil scientifique de l'association Henri Capitant des amis de la culture juridique civiliste au Cambodge, Phnom Penh, 2015 (*inédit*).

procédure de sa mise en œuvre permettant d'éclaircir un tel processus.¹⁴⁸²

1022. En outre, l'idée d'une responsabilité de la puissance publique n'est pas enracinée dans les fondements et les pratiques des régimes (il n'y a pas succession d'États, mais succession de régimes) qui se sont succédé au Cambodge depuis 1975. Au contraire, c'est son irresponsabilité juridique qui a été confirmée. Ce qui ajoute à la conviction chez la plupart des Cambodgiens qu'on ne peut rien contre le détenteur de l'autorité.¹⁴⁸³

1023. À cet égard, l'observation de Jean-Marie CROUZATIER selon laquelle les mentalités cambodgiennes et les relations traditionnelles entre gouvernants et gouvernés qui sont à l'origine de la difficulté de mettre en place une justice administrative (ou une juridiction administrative) demeure pertinente. « *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 une décision de l'administration, la majorité des citoyens cambodgiens préfèrent le supporter plutôt que de le porter devant un juge. Plus encore, 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. Dans leur esprit, un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès, la négociation est préférée à l'ouverture d'un contentieux. À cet égard, le recours hiérarchique est parfois la seule voie pour obtenir un résultat dans des domaines où la puissance publique est souveraine et ne tolère pas l'intervention du juge. L'inefficacité du recours contentieux administratif est une autre cause de la désaffection du public et de la perte d'intérêt dans la création d'une authentique juridiction administrative. Cette inefficacité s'explique par les caractéristiques du droit administratif cambodgien qui assure le maintien des privilèges de l'administration.* »¹⁴⁸⁴ De plus, elle pourrait provenir également du fait que les tribunaux ordinaires se fondent parfois sur le droit privé, dans le traitement des litiges administratifs.

1024. C'est ainsi qu'en pratique, le contentieux administratif est, depuis 1993 jusqu'à ce jour, inexistant au Cambodge. Si un contentieux administratif distinct devait exister, l'unité juridictionnelle posée par la Constitution n'interdirait pas des aménagements. Quels que soient

¹⁴⁸² GAILLARD Maurice (dir.) (2005), *op. cit.*, p. 50

¹⁴⁸³ Claude-Gilles GOUR observait déjà prudemment que dans la constitution de 1947, il existait une responsabilité qui semble devoir être supportée par la puissance publique : quiconque sera lésé arbitrairement dans sa personne ou dans ses biens pourra réclamer réparation morale ou matérielle devant les tribunaux. - GOUR Claude-Gilles (1965), *op. cit.*, p. 152. Mais, d'après Maurice GAILLARD, cette disposition n'aurait jamais été mise en œuvre.

¹⁴⁸⁴ Jean-Marie CROUZATIER, « Les aléas de la justice administrative au Cambodge » in CROUZATIER Jean-Marie (dir.), *Les juridictions et la protection des libertés, au Cambodge, en France et en Thaïlande*, Presse de l'Université des Sciences sociales de Toulouse, 1995, pp. 143-144

ces aménagements, cette justice administrative distincte devraient, selon l'article 128 *nouveau*, rester sous l'autorité de la Cour suprême. Le dernier alinéa de l'article 128 *nouveau* confirme, en effet, que la Cour suprême qui coiffe la hiérarchie de tribunaux est, par hypothèse, unique. Ce texte dispose que le pouvoir judiciaire « est confié à la Cour suprême et aux juridictions des diverses catégories et à tous les degrés ». L'article 130 *nouveau* de la Constitution confirme qu'il n'existe aucune possibilité, pour d'autres organes, de participer à la juridiction¹⁴⁸⁵. L'Assemblée nationale, malgré le prestige qu'elle peut tirer de l'étendue de ses prérogatives, ne peut donc se transformer en cour de justice.

1025. MUM Chanserey¹⁴⁸⁶ abonde dans ce sens en estimant que « le concept de juridiction administrative » est constitutionnellement consacré au Cambodge. Il en déduit qu'il doit nécessairement engendrer l'apparition d'un contrôle juridictionnel de l'administration dans l'intérêt des citoyens dont la réalisation appartient au « pouvoir judiciaire ». L'article 128 *nouveau*, loin d'établir la spécificité de la juridiction administrative ou même de son « concept » la détruit dans toute la mesure où il proclame l'unité du « pouvoir judiciaire ». Il le relie à la défense des libertés et y inclut spécifiquement le contrôle juridictionnel de l'administration, ramené ainsi à une situation de droit commun. Seul « le pouvoir judiciaire », matériellement entendu, peut assurer la régulation juridique de l'administration. Toute tentative de recourir à d'autres voies constituerait un « coup d'État juridique ».¹⁴⁸⁷

1026. NORODOM Ranariddh souligne qu'à l'évidence, il faudrait tout d'abord préciser les notions d'acte juridictionnel, chasse gardée des juges, celle aussi de contrôle objectif de légalité. En fait l'essentiel, pour le Cambodge, est d'assurer le plus rapidement possible et dans l'intérêt du droit et des libertés des individus le respect des normes juridiques par l'administration.¹⁴⁸⁸

1027. MUM Chanserey rejoint d'ailleurs ce point de vue en soulignant que

« il est vrai que si le règlement d'un litige entre les administrés et les organismes de

¹⁴⁸⁵ L'article 129 al. 2. « Seuls les juges ont le droit de rendre les jugements. Les juges doivent accomplir leurs devoirs dans le strict respect de la loi, et en leur âme et conscience. » et l'article 130. « Aucun organe du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif ne peut exercer le pouvoir judiciaire. »

¹⁴⁸⁶ Conseiller français du corps des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, détaché auprès du ministère des affaires étrangères afin de servir au Cambodge dans le cadre de l'autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge entre juillet 1992 et juin 1993

¹⁴⁸⁷ MUM Chanserey, « le concept de juridiction administrative au Cambodge », in CROUZATIER Jean-Marie (dir.), *Les juridictions et la protection des libertés, au Cambodge, en France et en Thaïlande*, Presse de l'Université des Sciences sociales de Toulouse, 1995, pp. 29-47

¹⁴⁸⁸ NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n° 403, p. 336

l'État ne peut être réalisé « au nom du peuple » que par un organisme juridictionnel, il est vrai aussi qu'il n'est pas interdit aux citoyens de trouver la solution au litige qui les oppose à l'administration par des démarches extra juridictionnelles dans le cadre d'un recours hiérarchique ou recours administratif parallèle. Auquel cas, il ne s'agit pas d'un règlement juridictionnel du contentieux administratif relevant de la compétence des tribunaux au sens des dispositions constitutionnelles. Il n'est pas inconstitutionnel d'organiser pour les litiges d'ordre administratif, un système non juridictionnel pour rechercher, avant de soumettre le litige au juge, des solutions acceptables pour les parties et par voie administrative. »¹⁴⁸⁹

1028. Pour NORODOM Ranariddh, liberté du législateur dans l'organisation des contrôles de légalité et difficulté de la tâche sont les deux données du problème sur le plan pratique. L'expérience de ces dernières décennies a montré qu'il était difficile de recourir au départ à des voies juridictionnelles rigoureuses. Mais le contrôle est pourtant indispensable à l'affermissement de l'État de droit, même entendu de la façon la plus technique et la plus neutre comme une simple hiérarchie des normes et des compétences.¹⁴⁹⁰

1029. La voie du contrôle hiérarchique est sans doute à l'heure actuelle, la seule possible au Cambodge. Des formules comme celle du ministre-juge, une institution telle celle de l'ombudsman pourraient mieux qu'une éventuelle haute juridiction administrative ou même que le juge judiciaire, répondre à ce besoin. NORODOM Ranariddh avance une suggestion selon laquelle il serait possible que le Roi et le président de l'Assemblée nationale pour respecter la logique constitutionnelle se partagent les fonctions de médiation en attirant l'attention des ministres sur les irrégularités commises dans leurs départements ou par les organismes ou autorités qu'ils contrôlent.¹⁴⁹¹

1030. Par contre, des contrôles d'objectifs de légalité seraient nécessaires. Il s'agit de mécanismes qui ne sont pas nécessairement juridictionnels et qui ne reposent pas sur l'invocation par le citoyen d'un droit subjectif prétendument violé et qui ne visent pas seulement sur un plan général à remédier aux atteintes portées à la légalité par les divers détenteurs de la compétence d'émettre des règles de droit : législateur et autorités gouvernementales ou administratives. Ce sont des contrôles qui s'effectuent dans l'intérêt du droit et de l'administration, non dans celui de l'individu auquel ils peuvent cependant profiter

¹⁴⁸⁹ MUM Chanserey, « Le règlement du contentieux administratif au Cambodge », in *Annales de la Faculté de droit et des Sciences économiques*, vol. 1996, Phnom Penh, p. 11

¹⁴⁹⁰ NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n° 406, p. 340

¹⁴⁹¹ *Ibid.*

indirectement. Ils expriment autant sinon plus le pouvoir hiérarchique que la fonction juridictionnelle.¹⁴⁹²

1031. Claude-Gilles GOUR estimait que la réalisation d'un ordre juridique cohérent supposait la double existence d'une hiérarchie rigoureuse des normes juridiques nationales et d'un contrôle de nature juridictionnelle chargé d'en assurer le respect. C'est un point de vue libéral et surtout occidental. Le véritable problème en effet pour le Cambodge en particulier n'est pas d'organiser formellement des circuits de contrôle juridictionnel ouverts aux citoyens, mais d'assurer la réalité de la sanction des irrégularités et des abus. Certes l'idéal serait d'en confier le soin à des juges impartiaux, compétents et indépendants, bénéficiant de la confiance des justiciables et dont les autres autorités étatiques respecteraient les décisions. Mais ces conditions sont d'ordre sociologique et ne relèvent pas du volontarisme législatif.¹⁴⁹³

1032. En somme, depuis 1993 jusqu'à ce jour, le gouvernement et son administration n'ont pas rencontré de contraintes de contrôle de légalité sur les règlements qu'ils ont fabriqués. Ils n'ont jamais fait face non plus à des juges soulevant des contentieux administratifs. Par contre, pour l'exécutif, la situation est légèrement différente quant au contrôle de la constitutionnalité des lois dont il est à l'origine.

Section 2. Le faible contrôle de constitutionalité

§. 1. Une mise en place difficile du Conseil constitutionnel

1033. Le contrôle de constitutionnalité cambodgien n'est pas un contrôle juridictionnel au sens propre du terme, même si parfois, il s'en approche beaucoup. Il s'agit d'un mécanisme interne aux jeux de pouvoirs. Il est de caractère objectif et limité. Le Conseil constitutionnel prévu par le chapitre XII de la Constitution de 1993 est l'un des éléments essentiels de l'État de droit. Fortement inspiré du modèle français, il dispose d'importantes attributions qui sont susceptibles d'influencer de façon notable le jeu constitutionnel et politique au Cambodge et suscitent, par conséquent, des craintes chez les dirigeants cambodgiens, d'autant plus que la tradition cambodgienne ne connaît pas le système de

¹⁴⁹² NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n° 391, p. 331

¹⁴⁹³ GOUR Claude-Gilles, « Hiérarchie des textes et respects de la légalité en droit public cambodgien », in *Annales de la Faculté de droit et des Sciences économiques*, vol. 1996, Phnom Penh, p.27

contrôle de constitutionnalité.¹⁴⁹⁴

1034. La mise en œuvre des dispositions constitutionnelles s'est heurtée à des difficultés techniques et politiques qui ont retardé tout d'abord la création de ce Conseil constitutionnel et ensuite son fonctionnement. En premier lieu, sur l'aspect technique, la création du Conseil constitutionnel est intervenue seulement en avril 1998 presque cinq ans après la promulgation de la Constitution de 1993. Cette création tardive résulte premièrement du fait qu'elle était liée à la complexité de la mise sur pied d'un Conseil supérieur de la magistrature (CSM) prévue par le chapitre XI nouveau « du pouvoir judiciaire » étant donné que trois membres du Conseil constitutionnel doivent être désignés par le CSM.¹⁴⁹⁵ En second lieu, il s'agissait tout simplement du calcul et de la stratégie des dirigeants politique dans le contexte de rivalité politique de l'époque. L'absence d'une haute instance constitutionnelle de contrôle signifie pour eux une plus grande liberté de manœuvre. C'est ainsi que durant la période de 1993 à 1998, les organisations de défense des droits de l'Homme et de la démocratie ne manquaient pas de critiquer le gouvernement de ne pas avoir la volonté de former ce Conseil constitutionnel. Elles indiquaient même que tant que le règlement intérieur de l'Assemblée nationale n'a pas été soumis au contrôle de la constitutionnalité, son fonctionnement est illégal. Ainsi, les délibérations et les débats seraient inconstitutionnels. Le prince NORODOM Sirivuddh,¹⁴⁹⁶ pour sa part, déclare que « *si le Conseil constitutionnel est*

¹⁴⁹⁴ D'après CHAN Rasy, secrétaire général du Conseil constitutionnel, la Constitution du 6 mai 1947 modifiée à plusieurs reprises jusqu'au 31 mars 1964 n'a prévu, en son article 119, que le droit d'interprétation des textes constitutionnels, et non le contrôle de constitutionnalité. Ce droit d'interprétation appartenait en dernier ressort à l'Assemblée nationale. L'institution d'un système de contrôle de constitutionnalité a vu le jour, pour la première fois, dans la Constitution républicaine du 30 avril 1972, sous le nom de « Cour constitutionnelle ». Malgré son nom, cette Cour constitutionnelle est une institution à part, ne relevant pas de l'autorité judiciaire. L'influence occidentale est donc manifeste. L'arrivée du régime des Khmers rouges en 1975 a amené le massacre de la population et la destruction complète de toutes les structures et a foulé aux pieds les règles de droit sans exception jusqu'à la fin de l'année 1978. Après la libération du 7 janvier 1979, en même temps que la reconstruction de la Nation dans tous les domaines, la restauration du système juridique est activement entreprise. La Constitution de la République Populaire du Kampuchea de l'année 1981 a autorisé l'interprétation des lois par le Conseil d'État en tant qu'organe permanent de l'Assemblée nationale. À partir de 1989, jusqu'au 23 septembre 1993, la Constitution de l'État du Cambodge a précisé que le comité permanent de l'Assemblée nationale interprétait les lois. Cependant, durant cette période, l'interprétation de la Constitution et le contrôle de constitutionnalité de la loi n'existaient pas. La nouvelle Constitution, adoptée le 21 septembre 1993 par l'Assemblée constituante issue des élections de 1993 organisées par l'ONU, a été promulguée le 24 septembre 1993. Le chapitre XII (nouveau) de la Constitution traite du « Conseil constitutionnel » de l'article 136 (nouveau) à l'article 144 (nouveau). Dans sa compétence de contrôle de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel peut exercer un contrôle *a priori* ou *a posteriori*. Les lois organiques et les règlements intérieurs du Sénat et de l'Assemblée nationale et leurs amendements doivent être examinés avant leur promulgation. – CHAN Rasy, « Le Conseil Constitutionnel du Royaume du Cambodge, contrôle de constitutionnalité », in *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 44 - juin 2014, p. 1.

¹⁴⁹⁵ Voir §. 1. Section 1, du présent chapitre, *infra*.

¹⁴⁹⁶ Ancien député FUNCINPEC et ministre des affaires étrangères et de la coopération internationale

*fort, si l'Assemblée nationale est forte, alors la démocratie est née ».*¹⁴⁹⁷

1035. Claude-Gilles GOUR a estimé, quant à lui, que l'absence de Conseil constitutionnel n'entache pas d'irrégularité le fonctionnement des pouvoirs publics et plus particulièrement le travail législatif. Dans sa justification, il relève que le Conseil constitutionnel qui n'appartient pas au « pouvoir judiciaire » n'est pas une autorité ou un organe politique fondamental et nécessaire au fonctionnement du nouveau régime constitutionnel cambodgien, mais seulement un instrument technique de régulation de la marche des institutions. Sa création dépend de l'approbation des textes d'application et notamment de la loi prévue à l'article 144 *nouveau*. En l'absence de cette loi, la situation est bloquée. Mais cela n'entraîne pas pour autant l'irrégularité de l'exercice de la compétence parlementaire normative car, en règle générale, une disposition législative ou constitutionnelle demeure sans portée tant que ses textes d'application n'ont pas été pris. Au fond, les lois promulguées restent pour l'avenir potentiellement soumises à un éventuel contrôle lorsque le Conseil constitutionnel sera constitué.¹⁴⁹⁸ À cet égard, Claude-Gilles GOUR met en garde le caractère précipité de la création de cette haute institution en soulignant qu'il serait dangereux de mettre le Conseil constitutionnel en place sans avoir précisé le contenu du contrôle dont il a la charge et notamment les normes de référence susceptibles de motiver l'annulation d'une loi.¹⁴⁹⁹ Le Conseil constitutionnel ne peut aller au-delà des contrôles techniques de régularité externe. Sur le fond il est limité par les dispositions de l'article 92 de la Constitution.¹⁵⁰⁰

1036. La mise en place du Conseil constitutionnel a été accélérée par l'évolution politique du pays marquée par l'échéance des élections législatives prévues par la Constitution. Cette dernière, dans l'article 136 *nouveau*, attribue au Conseil constitutionnel le droit d'examiner et de statuer sur les cas de litiges relatifs aux élections des députés et aux élections des sénateurs. C'est ainsi que la loi sur la création du Conseil constitutionnel a été votée le 19 mars 1998 par 75 voix sur 86 des députés présents. Elle a été promulguée par le *Kram* du 8 avril 1998. Mais cette institution fonctionne de manière effective seulement depuis le 15 juin 1998.

1037. Parmi les compétences attribuées par la Constitution de 1993 (chapitre XII

¹⁴⁹⁷ Bulletin EDA n° 209 du 16/11/1995

¹⁴⁹⁸ NORODOM Ranariddh, *op. cit.* n° 403, pp. 336-337

¹⁴⁹⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰⁰ Article 92. « Toute adoption de l'Assemblée nationale contraire aux principes de sauvegarde de l'indépendance, de la souveraineté, de l'intégrité territoriale du Royaume du Cambodge, et portant atteinte à l'unité politique ou à la direction administrative du pays doit être réputée nulle. Le Conseil Constitutionnel est seul compétent pour prononcer cette nullité. »

nouveau) et la loi du 8 avril 1998, il s'agit, en premier lieu, de la mission de garantir le respect de la loi fondamentale par le biais du contrôle de la constitutionnalité des lois à priori (art 140 *nouveau*)¹⁵⁰¹ et à posteriori (article 141 *nouveau*)¹⁵⁰². Ce contrôle peut se faire seulement quand il est saisi par autorités politiques et judiciaires. Il n'a pas le droit de s'autosaisir. C'est un contrôle juridictionnel par voie d'action.

1038. Gardien en théorie plus efficace de la constitutionnalité des lois, le Conseil constitutionnel peut être saisi par plusieurs institutions. Pour le contrôle a priori, il s'agit de la saisine du Roi, du Président du Sénat, du Président de l'Assemblée nationale, du Premier Ministre, un quart des membres du Sénat, un dixième des députés. D'après Maurice GAILLARD, ce droit de saisine attribué à un dixième des députés et à un quart des sénateurs revêt une importance capitale. Il donne à la minorité parlementaire le moyen de mettre en œuvre le contrôle de constitutionnalité des lois votées par la majorité. C'est un élément indispensable à l'avènement d'un État de droit.¹⁵⁰³ Pour le contrôle à priori, le Conseil constitutionnel dispose d'un délai de trente jours pour statuer. Toutefois, rien n'est dit sur les conséquences du non-respect de ce délai.

1039. S'y ajoutent, pour le contrôle a posteriori, les citoyens et aussi les tribunaux. En effet, les citoyens peuvent « contester la constitutionnalité » d'une loi en s'adressant aux députés ou au président de l'Assemblée, aux membres du Sénat ou au président du Sénat, afin qu'ils utilisent leur droit de saisir le Conseil dans les conditions de l'article 141 al. 2. D'après Maurice GAILLARD, cette « action populaire » n'est sans doute audacieuse que sur le papier. En effet, outre la technicité des problèmes juridiques généralement soulevés dans ce type de contrôle, les initiatives populaires seront soumises au filtre du Parlement (soit celui des députés ou des sénateurs, du président de l'Assemblée nationale ou du Sénat). C'est une

¹⁵⁰¹ Article 140 *nouveau*. « Le Roi, le Premier Ministre, le Président de l'Assemblée nationale ou un dixième des députés, le Président du Sénat ou un quart des sénateurs, peuvent déférer les lois adoptées par l'Assemblée nationale au Conseil Constitutionnel pour examen avant leur promulgation.

Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale, le règlement intérieur du Sénat et les lois organiques doivent être transmis au Conseil Constitutionnel pour examen avant leur promulgation. Le Conseil Constitutionnel se prononce, au plus tard dans un délai de trente (30) jours, sur la conformité ou la non-conformité de ces lois ou du règlement intérieur de l'Assemblée nationale et de celui du Sénat avec la Constitution. »

¹⁵⁰² Article 141 *nouveau*. « Après qu'une loi ait été promulguée, le Roi, le Président du Sénat, le Président de l'Assemblée nationale, le Premier Ministre, un quart des membres du Sénat, un dixième des députés ou les Tribunaux peuvent demander au Conseil Constitutionnel l'examen de la constitutionnalité de cette loi.

Tout citoyen a le droit de soulever l'inconstitutionnalité des lois par l'intermédiaire des députés ou du Président de l'Assemblée nationale ou des membres du Sénat ou du Président du Sénat, comme prévu à l'alinéa ci-dessus. »

¹⁵⁰³ GAILLARD Maurice (dir.) (2005), *op. cit.*, p. 147

disposition qualifiée jusqu'à ce jour plutôt de symbolique, formelle voire de trompe-l'œil ou de trompe-peuple et de n'être démocratique qu'en apparence puisque depuis 1998, aucun contrôle de ce type n'a été initié.¹⁵⁰⁴

1040. Quant au contrôle a posteriori par le biais des tribunaux dans leur généralité, les parties en cause, et peut-être les juges eux-mêmes agissant d'office, pourront soulever l'exception d'inconstitutionnalité de la loi. En effet, la Constitution ne fixe pas elle-même les conditions de ce contrôle de constitutionnalité par voie d'exception. Celles-ci sont prévues à l'article 19 de la loi du 4 avril 1998. Ce texte dispose que « toute partie à un litige peut soulever devant une juridiction l'inconstitutionnalité d'une loi ou d'une décision d'autorités publiques qu'elle estimerait attentatoire à des libertés et droits fondamentaux ». Ce droit de saisine appartient donc aussi bien au demandeur qu'au défendeur, voire également à toute partie intervenante. Les parties peuvent déférer une loi. Plus ambiguë est la possibilité de contester « une décision d'autorités publiques ». Maurice GAILLARD note qu'entendue au sens large, il pourrait s'agir de toute décision émanant d'une autorité administrative voire juridictionnelle. Les parties pourraient ainsi contester la constitutionnalité du règlement intérieur des assemblées, d'un *Kret*, d'un *Anukret* ou d'une *Sarachor* notamment, voire d'un jugement ou d'un arrêt. Cette référence pourrait créer une dichotomie difficile à comprendre entre l'objet du contrôle de constitutionnalité prévu à l'article 141 et celui prévu par l'article 19 de la loi de 1998 car cette possibilité va à l'encontre du principe de hiérarchie des normes, selon lequel le juge constitutionnel n'est pas le juge de la légalité.¹⁵⁰⁵

1041. Quoi qu'il en soit, l'article 19 alinéa 2 de la loi d'avril 1998 précise les procédures selon lesquelles le « tribunal doit transmettre l'affaire à la Cour suprême dans un délai de 10 jours au plus s'il constate que la demande est fondée ». Ce qui présente des ambiguïtés car il pose une obligation au juge tout en lui permettant d'apprécier le bien-fondé de cette contestation.¹⁵⁰⁶ En tout cas, ces dispositions sont significatives parce qu'elles ajoutent au contrôle a priori (avant promulgation) un contrôle a posteriori (après promulgation) qui étend sensiblement le rôle du Conseil en permettant sa saisine par tout plaideur.

1042. Toutefois, la vigilance constitutionnelle est très nécessaire afin d'éviter de

¹⁵⁰⁴ GAILLARD Maurice (dir.) (2005), *op. cit.*, p. 150

¹⁵⁰⁵ GAILLARD Maurice (dir.) (2005), *op. cit.*, p. 149

¹⁵⁰⁶ Si le juge estime le bien-fondé de la contestation, il doit transmettre le dossier à la Cour suprême qui « doit l'examiner et en saisir le Conseil constitutionnel dans un délai de 15 jours, sauf si elle constate que cette demande est irrecevable ». La Cour suprême opère donc un second examen de filtrage avant de transmettre la contestation au Conseil constitutionnel. – *Ibid.*

rendre incertaines et instables les lois promulguées, donc, le plus souvent, déjà entrées en vigueur. En effet, aucune condition n'est précisée à cette action. La Constitution, comme la loi du 8 avril 1998, ne mentionne notamment aucun délai d'action entre la date d'entrée en vigueur de la loi et la date de la saisine du Conseil. Cette possibilité de contrôle a posteriori apparaît comme une garantie maximale du respect de l'État de droit à travers un contrôle de constitutionnalité des plus complexes.¹⁵⁰⁷

1043. Il convient de noter également que le Conseil constitutionnel détient la prérogative peu commune dans les régimes libéraux occidentaux de déclarer nulle toute adoption par l'Assemblée nationale portant atteinte à la « direction administrative du pays », selon les termes employés par la Constitution elle-même dans l'article 92. Néanmoins, l'utilisation de cette prérogative constitutionnelle n'est pas politiquement sans risque dans la mesure où il a la possibilité également de contrôler indirectement les traités et conventions internationales, puisque l'Assemblée doit voter une loi d'approbation ou d'abrogation (article 90 *nouveau*).

1044. En second lieu, le Conseil constitutionnel dispose d'un pouvoir souverain. Ses décisions sont sans appel. Il détient le droit d'interpréter ainsi que, dans le cadre de son contrôle de constitutionnalité, celui de censurer en tout ou en partie les lois adoptées par le Parlement. Les dispositions qu'il juge inconstitutionnelles ne peuvent s'appliquer (article 142 *nouveau*) et les interprétations qu'il formule sont revêtues de la même autorité souveraine (article 23 de la loi du 8 avril 1998). Ses décisions doivent être motivées (article 22 al. 4 de la loi de 1998). L'article 20 de la loi de 1998 précise que l'inconstitutionnalité peut être partielle. Selon ce texte, si la disposition déclarée inconstitutionnelle est inséparable de l'ensemble de la loi, la loi dans son ensemble ne peut être ni promulguée ni appliquée. En revanche, si cette disposition est séparable du texte restant, seules les dispositions non conformes ne peuvent être ni appliquées ni promulguées. Afin d'assurer aux décisions du Conseil une audience effective, celles-ci sont transmises, selon l'article 24 de la loi de 1998, au Roi, au président de l'Assemblée nationale, au Premier ministre, au président de la Cour suprême¹⁵⁰⁸ et elles sont publiées au Journal officiel.

1045. En troisième lieu, il est automatiquement saisi des projets de loi organique, du règlement intérieur de l'Assemblée nationale et de celui du Sénat qui doivent lui être transmis pour examen avant leur mise en vigueur (article 140 *nouveau*). Il est chargé d'examiner et de

¹⁵⁰⁷ *Ibid.*

¹⁵⁰⁸ Le président de l'Assemblée nationale doit en informer les députés, comme le Premier ministre les membres du gouvernement ou le président de la Cour suprême les juges de sa juridiction.

statuer sur les cas de litiges relatifs aux élections des députés et aux élections des sénateurs (article 136 *nouveau*).

1046. Enfin, le Conseil dispose d'un pouvoir consultatif. Il est consulté par le Roi sur les propositions de révision de la Constitution et cela quel qu'en soit l'auteur (article 143 *nouveau*).¹⁵⁰⁹ Il s'agit d'un pouvoir conditionné du Roi. Cette saisine à portée consultative n'a qu'un intérêt limité. En effet, par définition, toute proposition de révision est inconstitutionnelle, l'opinion du Conseil n'a donc de sens que dans la perspective générale d'une expertise juridique et d'une information technique sur les incidences de la révision envisagée. En revanche, elle pourra se prêter à une exploitation politique.

§. 2. Une approche prudente dans le fonctionnement du Conseil constitutionnel

1047. Les compétences du Conseil constitutionnel sus-énumérées se sont révélées ambitieuses. D'après Marie HIRIGOYEN, avec le rôle de garant du respect de la Constitution qui lui est reconnu par celle-ci, le Conseil constitutionnel apparaît donc bien armé pour lui permettre d'influencer d'une manière notable le jeu constitutionnel. Il aurait pu également trancher conformément au droit plusieurs des délicats problèmes qui se sont posés depuis 1993, notamment l'examen des conditions de la conclusion de certains contrats passés par le gouvernement avec des sociétés étrangères, ou l'éviction du député SAM Rainsy. Il aurait également pu contrôler à posteriori la conformité à la Constitution de plusieurs textes controversés, notamment la loi sur la mise hors-la-loi de la clique des Khmers Rouges¹⁵¹⁰ et la loi sur la presse ainsi que des textes dont l'inconstitutionnalité de certains articles est évidente comme c'est le cas de la loi du 20 juillet 1994.¹⁵¹¹ Mais en réalité, ce contrôle n'a pas eu lieu jusqu'à ce jour. Cela s'explique en premier lieu par des difficultés de fonctionnement et par l'indépendance relative du Conseil constitutionnel.

1048. Après être formellement installé, le Conseil constitutionnel a rencontré des difficultés de fonctionnement qui, d'après Marie HIRIGOYEN, sont liées à la faiblesse des

¹⁵⁰⁹ Article 143 *nouveau*. « Le Roi consulte le Conseil Constitutionnel sur toute proposition visant à amender la Constitution. »

¹⁵¹⁰ Cette loi exclut les Khmers rouges en tant que structure politique du nouveau Cambodge, mais ne les prive pas à titre individuel de leur qualité de citoyen. Ranariddh, no 333, p. 299.

¹⁵¹¹ HIRIGOYEN Marie, « Les destins croisés du Conseil Supérieur de la Magistrature et du Conseil Constitutionnel », in *Annales de la Faculté de droit et des Sciences économiques*, vol. 1997, Phnom Penh, pp. 93-97.

moyens en personnel qualifié et formé au Cambodge qui se faisait d'autant plus sentir que les autres institutions publiques ont déjà « absorbé » les juristes compétents. Ces difficultés concernent aussi la faiblesse des moyens financiers qui a contraint également la nouvelle institution à adopter un profil peu compatible avec son statut, ou à obérer d'emblée son indépendance.

1049. Cette question des moyens mis à sa disposition ayant été résolue moins de dix ans après sa création, l'indépendance du Conseil constitutionnel dépend surtout de l'attitude de ses membres. Leur indépendance personnelle devrait découler de leurs qualifications et de leur expérience professionnelle (article 138 *nouveau*), et des incompatibilités avec d'autres fonctions publiques ou politiques (article 139 *nouveau*). En effet, dans sa composition de neuf membres, trois membres sont nommés par le chef de l'État,¹⁵¹² trois par l'Assemblée nationale¹⁵¹³ et trois par le Conseil supérieur de la magistrature.¹⁵¹⁴ C'est une répartition du pouvoir de nomination qualifiée de démocratique étant donné que ce sont des organes collégiaux qui désignent les conseillers, non pas des individus.

1050. Néanmoins, la question qui se pose et qui est susceptible d'affecter l'indépendance du Conseil constitutionnel concerne l'Assemblée nationale. En effet, ni le texte constitutionnel ni la loi n'exigent la majorité pour la désignation par la chambre basse du Parlement des trois représentants qui siègent au Conseil constitutionnel, autrement dit l'Assemblée nationale ne dispose pas de cette prérogative démocratique dans ce processus. Ce qui s'est révélé depuis 1998, le choix des députés n'a pas échappé aux considérations politiques du parti dominant au pouvoir. Dès le départ, la nomination par l'Assemblée nationale a été très critiquée, comme étant politisée et ouvrant la porte à des choix partisans. Il en est de même pour le choix du Conseil supérieur de la magistrature même si celui-ci « connote » techniquement ses désignations à l'abri de l'influence politique. Le Conseil

¹⁵¹² Plus concrètement, la nomination par le Roi depuis 1996 ne requérant pas de procédé complexe, elle est plus rapide que celle par les autres organes. Certains pensent que ces trois conseillers nommés par le Roi reflètent les intérêts de la monarchie si bien qu'en cas de litiges au sein du Conseil constitutionnel, ils vont prendre position en faveur du Roi ou du FUNCINPEC. GAILLARD Maurice (dir.) (2005), *op. cit.*, p. 144

¹⁵¹³ La loi organique de 1998 pose une condition préalable pour chaque candidature présentée par l'Assemblée nationale : chaque candidat doit avoir reçu le soutien d'un dixième des membres composant l'Assemblée, soit 12 signatures sur les 123 députés. Chaque député n'a le droit de soutenir qu'une seule candidature. Le vote de l'Assemblée peut intervenir en deux tours de scrutin. La majorité absolue des membres de l'Assemblée, soit 62 députés de 123, est requise à l'issue du premier tour ; la majorité relative suffit lors du second tour, auquel ne peuvent se présenter que les deux candidats admis en tête à l'issue du premier tour. – *Ibid.*

¹⁵¹⁴ Eu égard à sa composition essentiellement judiciaire, il est permis d'espérer que ces nominations soient plus techniques que politiques. Faute de précisions dans la loi de 1998 relative au Conseil constitutionnel, la nomination s'effectue selon la procédure, prévue à l'article 11 de la loi du 22 décembre 1994 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature, valable pour tous les juges et rencontrée plus avant. – *Ibid.*

constitutionnel est composé des membres dont la majorité est issue du parti au pouvoir. Le fait que le Conseil constitutionnel élit lui-même son président (article 137 alinéa 2) est incontestablement démocratique, ou encore l'absence de toute catégorie de membres de droit à titre viager.¹⁵¹⁵ Leurs présidents successifs sont donc tous des hauts-cadres du PPC.¹⁵¹⁶ De plus, la Constitution ne prévoit rien concernant la reconduction des conseillers dans leurs fonctions. Ce silence du texte constitutionnel laisse supposer qu'ils soient indéfiniment renouvelables et cela risque de les rendre accommodants à l'égard des autorités qui les ont nommés. C'est tout le crédit de cette nouvelle institution qui risque du même coup d'être atteint.

1051. En troisième lieu, c'est l'action du Conseil constitutionnel qui se ressent d'un manque d'indépendance. Il s'agit d'une pratique consistant à interpréter de manière restrictive les compétences du Conseil qui le réduit au rôle de chambre d'enregistrement des décisions de la majorité de l'Assemblée nationale, du Sénat et du gouvernement. En effet, depuis sa mise sur pied jusqu'en 2015, de notre point de vue, bien que doté par la Constitution d'importants pouvoirs, cette institution a adopté une approche trop prudente dans l'exercice ses compétences. Cette approche s'explique sans doute par les circonstances politiques en vertu desquelles les dirigeants n'ont aucun intérêt de créer des contraintes pour le gouvernement dans le contrôle de la constitutionnalité des lois par le biais de leur saisine.

1052. Par ailleurs, d'après CHAN Rasy, depuis son installation effective le 15 juin 1998 jusqu'à 2014, le Conseil constitutionnel n'a jamais dérogé au principe selon lequel il ne peut pas s'autosaisir. Il a reçu 6 messages du Roi sur le contrôle de constitutionnalité des propositions ou des projets visant à amender la Constitution¹⁵¹⁷ et 60 demandes de contrôle de constitutionnalité pour lesquelles il a pris 60 décisions dont 5 relèvent du contrôle *a posteriori* et 55, du contrôle *a priori*.

¹⁵¹⁵ L'article 4 alinéa 2 de la loi du 8 avril 1998 précise que le président est élu à la majorité absolue des membres du Conseil. Selon l'alinéa 3 du même article, le président sortant est rééligible, sans limite dans le renouvellement de sa fonction. Il est nommé par *Kret* et a le rang et prérogative du président de l'Assemblée nationale.

¹⁵¹⁶ Il s'agit de CHAN Sok, ancien Président de la Cour suprême, président du Conseil constitutionnel de 1998 à 2001, BIN Chhin, ancien député, membre du comité central du PPC, (Président du Conseil constitutionnel 2001-2007) et de EK Samol, ancien vice-ministre de l'éducation de l'État du Cambodge, ancien député membre du comité central du PPC, (Président du Conseil constitutionnel 2007-2016)

¹⁵¹⁷ A titre d'illustration, l'un des 6 cas de messages du Roi en date du 24 février 2006 porte sur le projet de loi constitutionnelle portant amendement des articles 82, 88 (nouveau), 90 (nouveau), 98, 106 (nouveau), 111 (nouveau 1), 114 (nouveau) de la Constitution et de l'article 6 de la loi constitutionnelle additive visant à garantir le bon fonctionnement des institutions nationales. L'examen de la proposition de loi constitutionnelle révèle que rien ne touche à la démocratie libérale pluraliste et au régime de la monarchie constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel considère qu'il est possible d'apporter à la Constitution les amendements ainsi proposés. – CHAN Rasy, *op. cit.* p. 7

1053. Les 5 cas de contrôle *a posteriori* émanaient essentiellement des saisines du Roi. C'est ainsi qu'en réponse au Message royal en date du 20 juin 2007 de Sa Majesté le Roi du Cambodge, lui demandant d'examiner la constitutionnalité de l'article 8 de la loi portant circonstances aggravantes des peines criminelles, le Conseil constitutionnel a rendu la décision n° 092/003/2007 CC.D du 10 juillet 2007 dans laquelle il considère qu'en principe, lors de son audience, le juge ne s'appuie pas seulement sur l'article 8 de la loi portant circonstances aggravantes des peines criminelles pour condamner le criminel mais il doit aussi recourir aux lois. Le terme « lois » dans ce contexte renvoie tant aux lois nationales comme : la Constitution qui est la loi suprême, les lois en vigueur, les textes de droit international ratifiés par le Royaume du Cambodge en particulier la Convention relative aux droits de l'enfant.¹⁵¹⁸

1054. Par ailleurs, parmi les 55 cas de contrôle *a priori*, le Conseil constitutionnel a déclaré, inconstitutionnels des projets de loi et des règlements intérieurs du Sénat et de l'Assemblée nationale, dans plusieurs saisines dont nous présentons les cas plus pertinents. Il s'agit tout d'abord d'une demande d'examen de la constitutionnalité de la loi portant création du ministère des affaires féminines et des anciens combattants. Dans sa décision n° 09 CC.D.L du 28 mai 1999, le Conseil constitutionnel décide que le contenu de l'article 3 de cette loi qui précise que « le ministère des affaires féminines et des anciens combattants doit être dirigé par un ministre qui doit être une femme... » porte atteinte au principe essentiel de l'article 31 paragraphe 2 de la Constitution qui dispose que « les citoyens Khmers sont égaux devant la loi, ont les mêmes droits et libertés et les mêmes devoirs sans distinction de race, de couleur, de sexe... » et l'article 45 paragraphe 3 selon lequel « les hommes et les femmes ont les droits égaux dans tous les domaines... ». L'exigence que le ministre des affaires féminines et des anciens combattants soit une femme constitue une discrimination de sexe et porte atteinte à l'égalité politique entre hommes et femmes que protègent les articles 31 et 45 de la Constitution. La loi portant création du ministère des affaires féminines et des anciens combattants est déclarée non conforme à la Constitution.

1055. Ensuite, à propos de la demande d'examen de la constitutionnalité de la loi sur l'audit du Royaume du Cambodge, dans sa décision n° 35/001/2000 CCL du 28 janvier 2000, le Conseil constitutionnel décide qu'en principe le Comité permanent ne peut représenter l'Assemblée nationale en toutes circonstances. En conséquence, il décide que la loi sur l'audit du Royaume du Cambodge est déclarée conforme à la Constitution, à l'exception de son article 40 de ladite loi qui prévoit que le comité permanent siégeant au nom de l'Assemblée

¹⁵¹⁸ – CHAN Rasy, *op. cit.* p. 8

nationale a le droit de choisir un auditeur spécial pour réexaminer les activités et les opérations de l'autorité d'audit.

1056. Enfin, en réponse à la demande d'examen de la constitutionnalité de la loi portant création de chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens pour juger les crimes commis pendant la période du Kampuchéa démocratique, le Conseil constitutionnel a rendu la décision n° 040/002/2001 CC.D du 12 février 2001 dans laquelle il a mentionné que l'article 3 alinéa 1 de cette loi se réfère au code pénal de 1956 en indiquant 10 de ses articles parmi lesquels les articles 209, 500, 506 et 507 ont stipulé que ... est puni de la peine criminelle du troisième degré. L'article 21 du même code a précisé que... la peine criminelle du troisième degré est la peine de mort. Pour le Conseil, les dispositions concernées sont contraires à la lettre et à l'esprit de l'article 32 alinéa 2 de la Constitution qui précise que la peine capitale n'est pas admise. La loi portant création de chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens pour juger les crimes commis pendant la période du Kampuchéa démocratique est déclarée conforme à la Constitution sauf l'article 3 de cette loi.

1057. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a été saisi deux fois de demandes d'examen de la constitutionnalité du règlement intérieur du Sénat. Dans sa décision n° 04 CC.D.L du 30 avril 1999, il a déclaré que le règlement intérieur du Sénat comportant 16 chapitres, 80 articles sont déclarés conformes à la Constitution excepté l'article 48 qui n'est pas conforme à l'article 110 nouveau de la Constitution. En effet, l'article 48 du règlement intérieur du Sénat sur l'élection d'un président provisoire pour poursuivre la réunion n'est pas prévu dans la Constitution et c'est un article difficile à appliquer dans la pratique. Quant à la décision n° 077/004/2006 du 1^{er} juin 2006, le Conseil constitutionnel décide que le règlement intérieur du Sénat du Royaume du Cambodge est conforme à la Constitution à l'exception des articles 5 (point b), 19 (deuxième alinéa), 20, 25 et 109 (deuxième alinéa).¹⁵¹⁹

1058. Pour la demande d'examen de la constitutionnalité du règlement intérieur de l'Assemblée nationale, dans sa décision n° 059/001/2004 du 4 août 2004, le Conseil

¹⁵¹⁹ (1). L'article 5 (point b) qui prévoit que le rôle du bureau provisoire est d'élire le président et les deux vice-présidents du Sénat est contraire à l'article 106 (nouveau 1) de la Constitution. (2). l'article 19, deuxième alinéa qui prévoit qu'en cas d'urgence exceptionnelle où les élections du président et des deux vice-présidents ne peuvent se faire séparément, ces élections pourraient se faire simultanément ; et les bulletins de vote doivent être faits séparément, est contraire à l'article 106 (nouveau 1), deuxième alinéa de la Constitution. (3). L'article 20 qui prévoit qu'une fois le président et les vice-présidents élus, le président du bureau provisoire doit proclamer la fin de leurs attributions et les confier au président du Sénat nouvellement élu, est contraire à l'article 106 (nouveau 1), deuxième alinéa de la Constitution. (4). L'article 25 est contraire à l'article 106 (nouveau 1) de la Constitution et (5). L'article 109, deuxième alinéa qui précise *cas d'impasse non prévue au règlement intérieur, le président du Sénat doit demander au comité permanent ou à la session plénière la procédure adéquate à appliquer*, est contraire à l'article 140 (nouveau), deuxième alinéa de la Constitution. – CHAN Rasy, *op. cit.* pp. 9-10

constitutionnel décide que le règlement intérieur de l'Assemblée composé de 17 chapitres et 83 articles est conforme à la Constitution à l'exception de l'article 51 car celui-ci portant sur l'élection d'un président provisoire pour diriger sa session est un cas difficile à appliquer concrètement et n'est pas conforme à l'article 87 (nouveau) de la Constitution.

1059. Malgré tout, notamment son jeune âge, le Conseil constitution commence à s'imposer progressivement dans la vie politique cambodgienne, en tant qu'institution suprême, en ce qui concerne la mise en œuvre de ses compétences prévues par le texte constitutionnel.

Conclusion du deuxième chapitre

1060. En dernière analyse, on peut dire que depuis 1993, des progrès ont été réalisés dans l'accomplissement de la réforme du système judiciaire et le renforcement des hautes institutions juridictionnelles comme le Conseil constitutionnel visant à leur permettre d'exercer leurs compétences prévues par les dispositions constitutionnelles. Cependant, ces réalisations sont encore loin d'atteindre les objectifs ultimes définis par le Constituant. Il ne faut pas s'en étonner compte tenu de la situation qualifiée, à juste titre, d'exsangue et des circonstances politiques encore complexes à partir desquelles le pays est parti au début des années 1990, des priorités politiques qui demeurent, dans l'esprit des dirigeants, plus importantes que les intérêts de la nation, ainsi que de la durée parcourue, un peu plus de vingt ans seulement.

CONCLUSION DU DEUXIEME TITRE

1061. Dans le contexte du Cambodge et eu égard à ses particularités historiques, politiques, socioéconomiques et culturelles, à travers le travail gouvernemental, la stabilité constitutionnelle et politique ne provient pas d'un équilibre entre les trois pouvoirs prévus par le texte constitutionnel, mais d'une « surpuissance » du seul pouvoir exécutif. En effet, bien que l'absence de mécanismes de contrôle effectifs neutralise la critique et la contestation, les évolutions qu'a connues le Royaume peuvent être considérées remarquables dans tous les domaines. Certes, des imperfections dans le fonctionnement des institutions politiques et constitutionnelles subsistent cependant. Nous sommes convaincu qu'elles peuvent toujours être corrigées car les dirigeants en sont conscients et parce qu'il y a une volonté. Reste qu'il faut réunir les conditions favorables (temporelles, circonstancielles, de moyens) dans les années à venir.

CONCLUSION GENERALE

1062. Au terme de cette analyse du travail gouvernemental dans l'optique de la stabilité constitutionnelle et politique, nous pouvons conclure que la transposition au Cambodge des grands principes de l'État de droit, de la démocratie libérale et pluraliste, sur le modèle occidental, par la mise en œuvre des Accords de Paris de 1991 ne s'est pas effectuée de façon satisfaisante. L'objectif consistant à faire de la société cambodgienne, une société démocratique où chacun s'incline devant la loi, où la justice est indépendante du pouvoir exécutif, où les forces armées comme les forces économiques sont soumises à l'autorité publique gardienne de l'intérêt général, où à tout pouvoir se voit opposé un contre-pouvoir, n'a pas été atteint. Les obstacles à cette transposition effective du modèle occidental résident dans le grand écart qui existe entre les principes d'un modèle importé, voire imposé, et les pesanteurs de l'histoire tragique que les Cambodgiens ont vécue entre les années 1970 et 1980, d'une part et les fondements traditionnels de la société cambodgienne encore très présents à ce jour d'autre part.

1063. En premier lieu, la tentative de transposition de ces principes a été faite dans une société cambodgienne qui émergeait à peine d'une situation héritée en 1979 où prévalait une situation d'absence de l'État, de déficience complète d'administrations centrales ou locales, d'infrastructures socioéconomiques, culturelles religieuses, de la quasi disparition des ressources humaines qualifiées et de l'élite, du bouleversement des systèmes sociaux, d'une société désarticulée, les familles survivantes étant éclatées, traumatisées, en mal de repères, etc.

1064. Malgré des conditions d'isolement et d'embargo imposées par les pays occidentaux privant le pays de l'aide la plus nécessaire et malgré la poursuite des guerres entre les factions rivales cambodgiennes, la solidarité des pays socialistes pendant une décennie n'a permis qu'un redressement fragile. Mais le Cambodge était loin d'être pacifié, les esprits n'étaient pas apaisés, la réconciliation entre les anciens ennemis était loin d'être une réalité, le niveau général d'éducation des citoyens demeurait peu élevé. Enfin, les principaux acteurs politiques en présence avaient des perceptions très hétérogènes de ce que sont la démocratie et l'État de droit.

1065. La démocratie à l'occidentale n'a pas d'enracinement dans la société cambodgienne. Le principe d'une élection qui débouche sur des gagnants et des perdants

n'existe pas dans la mentalité collective cambodgienne qui préfère associer toutes les composantes politiques dans un même rassemblement et préserver la « face » de chacun, quel que soit le résultat.

1066. Les débats démocratiques tournent trop souvent à des échanges d'accusations qui relèvent de la diffamation, conduisant à des poursuites judiciaires, à des manipulations de l'histoire et débouchent facilement sur une exploitation du sentiment nationaliste et xénophobe et à la polarisation de la société.

1067. Nous adhérons à l'observation largement partagée selon laquelle l'histoire cambodgienne est une sorte d'accumulation de légendes, de récits, d'images, de thèmes et de structures, que presque chaque Cambodgien mélange et interprète à sa manière et que les hommes politiques sont tentés de manipuler à des fins essentiellement démagogiques et politiciennes.

1068. Pour les Cambodgiens, le « sens de l'histoire » est perçu comme un mouvement continu de dégradation et d'altération qui va de la perfection originelle vers le chaos. Dès lors, la nécessaire mise en œuvre d'un débat fructueux, permanent et l'idée même d'un débat « critique » concernant l'histoire sont difficiles à concevoir. Faute d'une culture historique critique, l'oubli et la déresponsabilisation devant l'histoire prévalent chez les Cambodgiens qui tendent à rejeter le plus souvent sur les autres la responsabilité première de leurs vicissitudes alors qu'ils ont certainement été eux-mêmes des acteurs principaux de l'affaiblissement de leur pays.

1069. En guise d'exemple du faible respect des principes juridiques, on peut citer le fait que les détenteurs du pouvoir cambodgien n'accordent pas à l'immunité parlementaire la protection qu'elle implique. Ils leur arrivent de demander sa levée au gré des opportunités politiques. On assiste ainsi, presque de manière cyclique, à des accusations d'une gravité extrême auxquelles répondent des actions en justice qui s'accompagnent trop systématiquement de procédures de levée de l'immunité de tel ou tel parlementaire.

1070. Bien que les dirigeants politiques cambodgiens aient accepté le modèle politique imposé, ils n'ont pas manqué de l'adapter avec pragmatisme à leur manière, suivant l'évolution du contexte du pays. En effet, si les élections d'une assemblée constituante ont bien eu lieu, si une Constitution a été adoptée, la mise en œuvre de toutes les dispositions constitutionnelles ne s'est pas imposée comme une obligation pour les dirigeants politiques cambodgiens. Les scrutins législatifs ont lieu tous les cinq ans et la mise en place des institutions s'est faite relativement vite ... Mais certaines lois prévues dans la Constitution et

certaines décrets d'application qu'on ne juge pas nécessaires, ni adaptés à la réalité du pays, ni, il faut l'admettre, à certains intérêts partisans peuvent rester indéfiniment en souffrance.

1071. De plus, le jeu politique semble à nouveau dominé par la nécessité, pour les personnages les plus influents, de se constituer une « force ». La société politique cambodgienne renoue ainsi avec les modes d'organisation du passé caractérisés par un système de patronat qui aboutit à une société clanique. Le pouvoir civil n'offrant pas les garanties nécessaires pour la sécurité et pour la promotion sociale, les clans qui se constituent apportent ce que les pouvoirs publics sont défailants à garantir. Le Cambodge est peu ou prou revenu au système du patronat où le patron devait se donner les moyens d'assumer son rôle de protecteur pour répandre ses bienfaits sur sa clientèle.

1072. Ainsi les pesanteurs claniques de la vieille société cambodgienne semblent avoir survécu à tous les cataclysmes de l'histoire. Or une société clanique où prévaut le système de patronat est incompatible avec un véritable État de droit qui est pourtant l'objectif commun de toutes les personnes qui participent à la reconstruction de la société cambodgienne. Ainsi, lors de chaque campagne électorale, tous les partis politiques cambodgiens font les mêmes promesses : faire du Cambodge un État de droit où l'ensemble des institutions et des administrations publiques obéissent aux règles du droit.

1073. Nous avons essayé de démontrer, en analysant le travail gouvernemental tel qu'il est pratiqué depuis 1993, qu'il existe un écart important entre l'idéal prévu par la Constitution destiné à promouvoir une société démocratique et l'État de droit d'une part et, d'autre part, les pratiques et le fonctionnement actuel des institutions cambodgiennes. Certaines entraves à cet idéal inhérentes à des insuffisances et des imperfections législatives plus ou moins délibérées, ont pu à l'occasion contribuer à une forme de stabilité constitutionnelle et politique mais elles constituent à terme un obstacle sérieux pour l'évolution du Cambodge vers l'édification d'un État moderne et contrarient le développement du pays. Ces entraves risquent de retarder le passage espéré du statut de « pays les moins avancé » vers le statut de « pays à revenu intermédiaire ».

1074. En effet, la séparation des pouvoirs et le respect de la loi par tous de la même manière, qui sont deux éléments essentiels d'un État de droit sont imparfaitement mis en œuvre. On assiste à des injonctions du pouvoir exécutif au pouvoir judiciaire et à l'application facultative de la loi selon le statut social des personnes. Malgré des efforts considérables pour la constitution d'un corpus législatif, force est de constater que l'application des lois est loin d'être effective. Leur effectivité réclamerait une volonté, une capacité de les mettre en œuvre et un personnel adéquat pour les appliquer. Or il arrive encore trop souvent que certains

magistrats soient réputés peu fiables et, par voie de conséquence, que les tribunaux n'inspirent pas toujours au justiciable cambodgien la confiance qu'ils devraient. Le monde des affaires n'accorde ni confiance, ni crédit aux tribunaux dont on déplore le manque d'indépendance et les déficiences techniques dans la manière de traiter les dossiers. Les cours et les tribunaux sont accusés, souvent à juste titre, de protéger des intérêts particuliers et non l'intérêt général. La justice cambodgienne protège mal les citoyens contre les violations du droit. Le Cambodge peine à offrir un cadre légal qui s'impose à tous et dans lequel l'économie de marché peut reposer sur des transactions librement négociées et une concurrence loyale.

1075. La répartition de la richesse générée par la croissance économique se fait de façon inégale. Cette inégalité résulte du fait que les politiques publiques et les réformes définies par le gouvernement ont été mis en œuvre sans qu'existent des mécanismes de suivi et sans évaluation de leur efficacité.

1076. Il en résulte encore que la société cambodgienne telle qu'elle est à ce jour ne se reconnaît pas dans le système politique imposé par la communauté internationale. Ce que celle-ci a cru accomplir au début des années 1990, c'est, considère-t-on au Cambodge, « avoir mis la charrue avant les bœufs » en faisant de la compétition électorale le préalable à tout processus de démocratisation et d'édification de l'État de droit.

1077. Deux avancées semblent envisageables pour corriger les imperfections relevées. Nous proposons tout d'abord de créer ou recréer les conditions de l'émergence d'une commune appartenance, d'un sentiment national, à partir desquels pourra émerger une conscience citoyenne, qui seule pourra déterminer l'avancement d'un système de gouvernance proprement cambodgienne vers un État moderne.

1078. Fondamentalement, c'est l'expression de cette conscience commune, qui doit être recherchée et favorisée et qui déterminera le cadre institutionnel dont le pays veut se doter. Cette démarche suppose un intense travail de pédagogie politique afin de mettre chacun en état de faire des choix, de comprendre et d'adhérer à un projet collectif. Cette démarche suppose aussi une meilleure compréhension de chacun de l'histoire politique du Cambodge pour prévenir les individus et la société entière du risque de retomber dans les travers des vieilles manipulations politiciennes.

1079. Le gouvernement et le Premier ministre en particulier sont conscients des insuffisances et des imperfections du système politique actuel. Ces insuffisances ont été décrites dans le programme politique et la stratégie rectangulaire à partir desquelles les politiques publiques et de réforme ont été définies afin de se diriger vers un État moderne. Ces

politiques visent à accroître la confiance de tous les milieux sociaux dans les institutions de l'État qui sont au service de l'intérêt général et qui utilisent les moyens à leur disposition pour mettre l'économie au service des citoyens, pour renforcer la cohésion du tissu social, pour réduire la fracture entre les plus faibles et les plus puissants, ainsi que pour promouvoir une justice indépendante et équitable. Ces politiques visent également à faire de la société cambodgienne, une société encadrée par un ensemble de règles dont le non-respect doit être sanctionné sans que les puissants bénéficient de l'impunité. Elles ont aussi pour but de rendre non seulement un cadre constitutionnel, légal et réglementaire démocratique adapté aux réalités et aux besoins, mais aussi la volonté et la capacité de s'y plier. Parallèlement, les politiques publiques et de réforme promues par le gouvernement prennent en compte les risques environnementaux majeurs générés par un modèle économique qui tendent à épuiser les ressources naturelles du pays et détruit la planète. Cette volonté est régulièrement exprimée par le Premier ministre. Toutefois, jusqu'à présent, il a été constaté que compte tenu du système en place, les analyses, les propositions, les recommandations, les décisions du Premier Ministre ne sont pas toujours suivies d'effets, ni rendues effectives, faute de détermination des administrations et des agents chargés de leur exécution. Il résulte que l'efficacité des mesures et des réformes promues ne sont pas au rendez-vous ou qu'elles sont appliquées d'une façon inadaptée à l'évolution de la société et du monde modernes. De notre point de vue, il faudrait désormais de la détermination et du courage de la part des dirigeants pour mettre en place des mécanismes de rationalisation des institutions de l'État. Il convient en effet de renforcer les appareils institutionnels prévus par la Constitution ainsi que des mécanismes de contrôle et d'évaluation des réformes prévues et engagées. De même, convient-il de renforcer les mécanismes de sanction à l'encontre des abus de pouvoir ou des manquements aux obligations. Pour ce faire, il faudrait renforcer les moyens juridiques non seulement par de nouvelles lois et nouvelles règles mais également par un contrôle accru de leur rigoureuse application.

1080. Le système politique cambodgien doit être en phase avec la société du Cambodge. Il doit s'appuyer sur des principes de bonne gestion et sur une justice suffisamment indépendante pour répondre au besoin d'équité auquel chacun aspire. Il doit tendre vers un modèle politique fondé sur l'équilibre entre le pouvoir exécutif, d'une part, et des instances de contrôle interdisant les abus de pouvoir d'autre part ; vers une sécurité juridique qui apporte un degré suffisant de prédictibilité et qui constitue une garantie pour les citoyens et les investisseurs ; vers un système politique qui permette à la population cambodgienne de bénéficier des droits fondamentaux attachés à tout être humain. La

jouissance de ces droits fondamentaux ne peut advenir que si l'État est mandaté par le peuple lui-même pour les faire advenir, or ce mandat ne peut s'élaborer que si le niveau d'éducation politique de la collectivité est suffisant pour que se forment à la fois un consensus politique et une volonté politique. L'élaboration des conditions nécessaires pour que se réalisent ce consensus et cette volonté s'inscrit encore dans une perspective progressiste, au sens technique et non politique. Elle suppose que les gouvernants aient la confiance des citoyens et qu'ils la méritent.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GENERAUX

ABÉLÈS Marc, *Anthropologie de l'État*, Petite Bibliothèque Payot, Paris, 2005, 1^{ère} édition, Armand Colin, 1990, 254 pages

ARDANT Philippe, *Le Premier Ministre en France*, Montchrestein, Clés politique, Paris, 1991, 155 pages.

ARENDDT Hannah, *L'Impérialisme : Les origines du totalitarisme*, Fayard, Paris, 1982, 350 pages

ARENDDT Hannah, *Le système totalitaire : Les origines du totalitarisme*, Éditions du Seuil, Paris, 1972, 315 pages

ARON Raymond, *Démocratie et totalitarisme*, Gallimard, Col. Folio essais, 1965, 372 pages

ARON Raymond, *Machiavel et les tyrannies modernes*, Éditions de Fallois, Col. Le livre de poche, 1993, 438 pages

ATTALI Jacques et BONVICINI Stéphanie (Dir), *Le sens des choses*, Robert Laffond, Col. Le livre de poche, Paris, 1999, 446 pages

ATTALI Jacques, *Fraternités : une nouvelle utopie*, Fayard, Col. Le livre de poche, Paris, 2009, 189 pages

BACQUE Raphaëlle, *L'enfer de Matignon*, Albin Michel, Paris, 2008, 318 pages

BALLADUR Edouard, *Le pouvoir ne se partage pas, Conversations avec François Mitterrand*, Fayard, 436 pages

BARRE Rayond, *L'expérience du pouvoir*, Fayard, Paris, 350 pages

BEAUD Michel, *L'art de la thèse*, La Découverte, Col. Guides, Grands Repères, nouvelle édition, Paris, 2006, 202 pages

BELORGEY Gérard, *Le gouvernement et l'administration de la France*, Armand Colin, Paris, 1967, 447 pages.

BERNARD Paul, *L'Administration publique comparée, nouveau management et mondialisation*, Paris, 1997

BIRNBAUM Pierre, *Les sommets de l'État*, Éditions du Seuil, Col. Points essais, Paris, 1994, 1^{ère} édition en 1977, 212 pages

BONELLI Laurent et PELLETIER Willy (Dir), *L'État démantelé*, La Découverte/Le Monde diplomatique, Paris, 2010, 323 pages

BRAUD Philippe, *Penser l'État*, Éditions du Seuil, Col. Points essais, Paris, 2004, 1^{ère} édition en 1997, 254 pages

BURDEAU Georges, *L'État*, Éditions du Seuil, Col. Points essais, Paris, 2009, 1^{ère} édition en 1970, 204 pages

CABANNES Jean, *Le Personnel Gouvernemental sous la Cinquième Républiques (1959-1986)*, LGDJ, Paris, 1990, 350 pages

CABINET OFFICE, Royaume Uni (Crown, 2002), *Better Government Services : Executive Agencies in the 21st Century*, www.cabinetoffice.gov.uk

- CANNAC Yves et TROSA Sylvie (Dir), *La réforme dont l'État a besoin*, DUNOD, Col. Management public, Paris, 2007, 304 pages
- CHAGNOLLAUD Dominique et QUERMONNE Jean-Louis, *Le gouvernement de la France sous la Vème République*, Fayard, Paris, 1996, 927 pages
- CHATY Lionnel, *L'administration face au changement : projets de services et centre de responsabilité dans l'administration française*, L'Harmattan, Paris, 1997
- CHAUVIN Francis, *Administration de l'État*, Dalloz, Mémentos Droit public, 4^{ème} édition, 177 pages.
- CHENOT Bernard (Dir), *Le secrétariat général du gouvernement*, Institut français des sciences administratives, Economica, Paris, 1986, 152 pages.
- CHENOT Bernard, *Être ministre*, Plon, Paris, 1967
- CHEVALIER Jacques, *L'État de droit*, Montchrestien, Col. Clefs/Politique, 2^{ème} édition, 1994, Paris, 158 pages
- CHEVALIER Jacques, *L'État post-moderne*, L.G.D.J. Col. Droit et société, série politique n° 35, 2008, Paris, 266 pages
- CHEVALIER Jean-Jacques, Carcassonne Guy et Duhamel Olivier, *La Ve République 1958-2004 : Histoire des institutions et des régimes politiques de la France*, Armand Collin, Paris, 2004, 595 pages
- CHEVALIER Jean-Jacques, *Histoire des institutions et régimes politiques en France de 1715-1958*, Armand Collin, 2001, Paris, 748 pages
- CROZIER Michel avec TILLIETTE Bruno, *La crise de l'intelligence*, InterEditions, Points Essais, Paris, 1995, 200 pages.
- DENOIX DE SAINT MARC, *Histoire de la loi*, Éditions Privat, Toulouse, 2008, 204 pages
- DENOIX DE SAINT MARC, *L'État*, PUF, Que sais-je ?, Paris, 2004, 128 pages
- DREYFUS Simone, NICOLAS-VULLIERME Laurence, *La thèse de doctorat et le mémoire, Étude méthodologique (Sciences juridiques et politiques)*, 3^{ème} édition, Éditions Cujas, Paris, 2000, 486 pages
- DUHAMEL Olivier, *Le pouvoir politique en France*, Éditions du Seuil, 5^{ème} édition, Paris, 2003, 488 pages
- FOURNIER Jacques, *Le travail gouvernemental*, Presse de la Fondation nationale des Sciences politiques et Dalloz, Paris, 1987, 287 pages
- GELINAS André, *L'intervention et le retrait de l'État. L'impact sur l'organisation gouvernementale*, Sainte-Foy, Presse de l'Université Laval, 2002, 427 pages
- GOODWIN-GILL Guy S., *Les élections libres et régulières, nouvelle édition augmentée*, Union interparlementaire, Genève, 2006, pages
- GOUIFFÈS Pierre-François, *Réformes : mission impossible ?*, La documentation française, Paris, 2010, 149 pages.
- GRISTI Eric, *La réforme de l'État*, Vuibert, Co. Droit public, Paris 2007, 530 pages
- GUETTA Bernard, *La politique, telle qu'elle meurt de ne pas être*, Éditions Jean-Claude Lattès, Paris, 2011, 315 pages
- HERMET Guy et al. *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Dalloz, Armond Colin, 5^{ème} édition, Paris, 2001, 319 pages

- LACASSE François et VERRIER Pierre-Eric (Dir), *30 ans de réforme de l'État*, Dunod, Col. Management public, Paris, 2005, 246 pages
- LE GRAND Vincent, *Léon Blum (1882-1950) : Gouverner la République*, LGDJ, Col. Thèses Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, 2008, 668 pages.
- LE MAIRE Bruno, *Des hommes d'État*, Bernard Grasset, Paris, 2007, 450 pages
- LONG Marceau, *Les services du Premier Ministres*, Economica, Presse Universitaire d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, Paris, 1981, 282 pages
- MACHIAVEL Nicolas, *Le Prince*, Éditions Mille et une nuits, 1999, 167 pages
- MASSOT Jean, *Le chef de l'État et chef du gouvernement : Dyarchie et hiérarchie*, La documentation française, Les Études, Paris, 1993, 190 pages.
- MASSOT Jean, *Le chef de l'État et chef du gouvernement*, La documentation française, Les Études, Paris, 2008, 224 pages.
- MASSOT Jean, *Le chef du gouvernement de France*, La documentation française, Notes et Études documentaires, Paris, 1979, 315 pages.
- MENY Yves, *Le système politique français*, Montchrestien, Col. Clefs/Politique, 4^{ème} édition, Paris, 1999, 158 pages
- MICHAUD Yves (Dir), *Le Pouvoir, l'État, la Politique*, Odile Jacob, Col. Poches, Paris, 2002, 304 pages
- MONTEBOURG Arnaud et FRANÇOIS Bastien, *La Constitution de la 6^{ème} République : Réconcilier les Français avec la démocratie*, Odile Jacob, Paris, 2005, 191 pages
- OCDE, *Construire aujourd'hui l'administration de demain : gouvernance*, Paris, 2001, 284 pages
- OCDE, *Moderniser l'État : la route à suivre*, Paris, 2005, 208 pages
- PASTOREL Jean-Paul, *Institutions et structures administratives de la France*, Gualino Editeur, Col. Mémentos, 2^{ème} édition, Paris, 2000, 227 pages.
- PINTO Roger, *Aspects de l'évolution gouvernementale de l'Indochine française*, Paris, 1946
- RAINAUD Nicolas, *Le commissaire du gouvernement près le Conseil d'État*, L.G.D.J, Paris, 1996, 195 pages
- RAY S.N., *Modern Comparative Politics : Approaches, Methods and Issues*, Prentice-Hall of India, New Delhi, 2006, 300 pages
- RAYNAUD Philippe et RIALS Stéphane, *Dictionnaire de philosophie politique*, Presse Universitaire de France, 1998 (2^{ème} édition), Paris, 776 pages
- ROCARD Michel, *Si la gauche savait*, Robert Laffont, Paris, 2007, 475 pages
- ROUSSEAU Dominique, *La Vè République se meurt, vive la démocratie*, Odile Jacob, Paris, 2007, 334 pages
- RUANO-BORBALAN Jean-Claude et CHOC Bruno (Dir), *Le pouvoir*, Les éditions Sciences Humaines, Auxerres, 2002, 310 pages
- SCHOETTL Jean-Eric, *La prise de décision. In les coulisses du travail gouvernemental, site Internet du Premier Ministre*, secrétariat Général du Gouvernement, Paris, 1996, 11 pages.
- SCHRAMECK Olivier, *Dans l'ombre de la République - Les cabinets ministériels*, Éditions Dalloz, 2006, 214 pages

SCHRAMECK Olivier, *Matignon, rive-gauche 1997-2001*, Éditions du Seuil, Paris 2001, 192 pages

SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT, *Qu'est-ce que le secrétariat général du gouvernement ?*, Éditeur scientifique, Paris, 1998, 44 pages.

STIRN Bernard, *Les libertés en questions*, Montchrestien, Col. Clefs/Politique, 5^{ème} édition, Paris, 2004, 160 pages

SULEIMAN Ezra, *Le démantèlement de l'État démocratique*, Éditions du Seuil, Paris, 401 pages

THULLIER Guy, *Les Cabinets ministériels*, PUF, Que sais-je ? no 1985, Paris, 1982, 128 pages

TROSA Sylvie, *La réforme de l'État : un nouveau management*, Éditions Ellipses, Paris, 2008, 192 pages.

TROSA Sylvie, *Moderniser l'administration : comment font les autres ?*, Éditions d'Organisation, Paris, 1995

RAPPORTS (GENERAUX)

BALLADUR Edouard, *Une Ve République plus démocratique - Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, Rapport au Président de la République*, La Documentation française, Juillet 2007, 181 pages

Comité pour la réorganisation des Administrations, *33 propositions pour rendre plus efficaces l'administration territoriale de l'État, présenté par Serge VALLEMONT*, CRADA, Paris, 1995

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION, *L'administration de l'État, Groupe 10*, ENA-Promotion Fernand Braudel, coordination des travaux par Dominique LE VERT, rapport présenté par Jean-Michel BERARD, Paris-ENA, 1986

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION, promotion René Char, *Le travail gouvernemental*, sous la direction de Dominique Laurent et Marc Sanson. (Tome I et II), La Documentation française, Paris, 1996.

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION, Valmy, *La réforme de l'État*, sous la direction de Jean-Ludovic SILICANI. (Tome I et II), La Documentation française, Paris, 1999.

JAMES Simon et BEN-GERA Michal, *Analyse comparative des secrétariats du gouvernement dans les pays de l'OCDE*, Rapport d'études de la direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE, Paris, 2005, 29 pages.

LANGENIEUX-VILLARD Philippe, *L'Administration en question*, Paris, La documentation française, Paris, 1995

Ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la décentralisation, *Réforme de l'État*, Paris, 1996.

MONTESQUIOU Alexandre de, *Le point sur la Réforme de l'État*, Ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la décentralisation, Paris, 1997

OCDE (2004), *Modernisation du secteur public : la modification des structures organisationnelles*, Synthèse de l'OCDE, octobre, Paris, 8 pages

ONDONGO Stevie Pea, *La place du secrétariat général du gouvernement dans l'organisation du travail gouvernemental : cas de la France et du Congo*, Master en administration publique sous la direction de Robert Herzog, ENA, Strasbourg/Paris, 2007, 56 pages.

SILICANI Jean-Ludovic, *Livre blanc sur l'avenir de la Fonction publique, faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France (synthèse)*, Paris, avril 2008, 17 pages

TANZER Nicolas, *La politique*, PUF, Que sais-je ?, Paris, 1993, 128 pages

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *National Integrity Systems, Country Study Report, Singapore, 2006*

ARTICLES ET REVUES GENERAUX

AVRIL P. « Diriger le gouvernement », in *Pouvoirs*, n° 83, pp. 31-40

BAUDRILLARD Jean, « Modernité », in *Encyclopaedia Universalis*, France S.A., 1992, pp. 552-554

BIGAUT C., « La communication gouvernementale », in *Revue Administrative (R.A.)*, n° 244, 1988, pp. 371-378

CABANNES J. « les deux gouvernements Rocard constitués en mai et juin 1988, in *Revue de droit public (RDP)*, 1989, pp. 187-214

CAMBY J.P. « La formation du gouvernement Juppé II, in *RDP*, 1996, pp. 6-10

CARITEY J., « Comment faire l'histoire d'un cabinet ministériel ? », in *R.A.*, n° 295, janvier-février 1997, pp. 104-111

CHABAL Pierre M., « Les ministres 'font-ils une 'différence' ? Le style individuel des ministres dans le changement programmé de politique publique », in *Revue internationale des sciences administratives (RISA)*, 69, n° 1, 2003, pp. 31-35

CHAUVIN F., « La formation des deux premiers gouvernements Rocard et la méthode de travail gouvernemental », in *RFAP*, 1998, pp. 129-135

DOLEZ B., « La composition du gouvernement sous la Vème République », in *RDP*, n° 1, 1999, pp 131-157

DOLEZ B., « Structures et composition du gouvernement Juppé », in *RSA*, juillet-août 1995, pp. 3-12

FOUROUX Roger et SPITZ Bernard, "Faire ou durer en politique?", Point de vue, in *Le Monde.fr*, du 11 juin 2004

FOUROUX Roger, "Pour la première fois, la réforme de l'État semble devenue une priorité", Chat, in *Le Monde.fr* du 15 mai 2008, <http://abonnes.lemonde.fr/web/chat/0,46-0@2-823448,55-1041663@51-1013456,0.html>, consulté le 18 mai 2008

GAILLARD Y., « Ministre et Administration », in *Revue Administrative*, n° 301, mars-avril, 1998, pp. 102-112

JOUVE Edmond, "Gouvernement", in *Encyclopédie Universalis*, France S.A., 1992, pp. 610-612

KOSCIUSKO-MORIZET Nathalie, « L'utilité des réseaux sociaux dans le travail gouvernemental », in *ENA hors les murs*, n° 400, avril 2010.

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE, « Réforme de l'État : le big bang ? », dossier, in *Regards sur l'Actualité*, n° 360, avril 2010, pp. 8-61

MAHERZI Djalel, « Le développement des agences : un choix risqué ?, in *La Revue administrative*, n° 373, 2010, janvier-février, pp. 86-95

MASSOT J. « La place du gouvernement et du Premier Ministre dans les Institutions de la V^{ème} République », in *LPA*, no 53, mai 1992, pp. 15-17

MATHIE Raphaël, « Les rôles des technologies de l'information dans la réforme de l'État », in *Service Public*, n°41, Août 1997

MAUS D., « Démission et révocation des ministres sous la V^{ème} République, in *Pouvoirs*, n° 36, 1986, pp. 117-134

PELLOUX, Robert, "Remarques sur le mot et la notion d'exécutif", in *Mélanges En L'honneur De Paul Roubier Tome1 - Théorie Générale du Droit et Droit transitoire*, Dalloz, Paris. 1961, pp. 369-378

PEPIN Jean, « Tradition », in *Encyclopaedia Universalis*, France S.A. 1992, pp. 826-829

PETITCOLLOT Pascal., « La mémoire du travail gouvernemental », in *Revue française d'Administration publique*, 2002/2, n° 102, pp. 285-294

REVUE INTERNATIONALE DES SCIENCES ADMINISTRATIVES, « La transparence gouvernementale », (Vol. 78). 2012/1. 196 pages.

THESES

CHHORN Sopheap, *Les élections au Cambodge*, Thèse de doctorat, Faculté de droit et de science politique, Université Lumière Lyon 2, Lyon 2003,

LACHÉ J. *L'évolution du statut du Cambodge*, Thèse de doctorat, Faculté de droit Université de Paris, 1948, 308 pages

LITTAYE Eduard, *Les pratiques institutionnelles sous Sihanouk*, Thèse de doctorat du 3^{ème} cycle, Faculté des Lettres et des Sciences Humaines, Paris, 1971, 752 pages.

MIKAELIAN Grégory, *Recherche sur l'histoire du fonctionnement politique des royautes post-angkoriennes (c. 1600 - c. 1720), appuyées sur l'analyse d'un corpus de décrets royaux khmers du XVII^{ème} siècle*, Thèse de doctorat d'histoire moderne, Université Paris IV – Sorbonne U.F.R. Occident moderne, Paris, 2006, 850 pages

PHUNG Ton, *La crise cambodgienne*, Thèse de doctorat, Faculté de droit Université de Paris, 1954, 244 pages

THENG Chan Sangvar, *Le service public au Cambodge*, Thèse de doctorat, Faculté de droit et de science politique, Université Lumière Lyon 2, Lyon 2007, 689 pages

THIOUNN Thioum, *Le pouvoir monarchique au Cambodge*, Thèse de doctorat, Paris, 1952, 187 pages

VANDY Kaonn, *Contribution à l'étude du Cambodge et de ses difficultés d'insertion au monde moderne*, Thèse de doctorat d'histoire, Faculté des Lettres et Sciences humaines, Université de Nice-Sophia Antipolis, 1998.

YAN Vandelix, *Le bicamérisme au Cambodge*, Thèse de doctorat, Faculté des Sciences juridiques, Université Lumière Lyon 2, Lyon 2012, 256 pages

OUVRAGES SUR LE CAMBODGE ET LA REGION D'ASIE

AYRES David M., *Anatomy of a Crisis, Education, Development, and the State in Cambodia, 1953-1998*, University of Hawai'i Press, Honolulu, 2000, 254 pages

BALIVET Béatrice (sous la coordination de), *Introduction au droit cambodgien*, Phnom-Penh, Presses Universitaires du Cambodge, Funan 2005, 129 p.

- BARBIER Sandrine, *Cambodge (1991-1993). Miprenuc, Apronuc*, Montchrestein, Paris, 1999, 227 pages.
- BECKER Elizabeth, *Les larmes du Cambodge – l’histoire d’un auto-génocide*, Presses de la Cité de Paris, Coll. Documents, 1986. 559 p.
- BEKAERT Jacques, *Cambodian Dairy. Tales of a Divided Nation 1983-1986*, White Lotus Press, Bangkok, 1997, 342 pages
- BEREZIAT Gilbert, *Cambodge 1945-2005 : Soixante années d’hypocrisie des grands*, L’Harmattan, Questions contemporaines, Paris, 2009, 274 pages
- BIZOT François, *Le Portail*, La Table Ronde, Paris, 2000, 398 pages
- BLANCHARD Michel, *Viêtman-Cambodge, une frontière contestée*, L’Harmattan, Collection Points sur l’Asie, Paris, 1999, 171 pages
- BOISSEAU DU ROCHER Sophie, *L’ASEAN et la construction régionale en Asie du Sud-Est*, L’Harmattan, Col. Logiques politiques, Paris, 1998, 326 pages
- BOISSEAU DU ROCHER Sophie, *Le Cambodge, la survie d’un peuple*, La Documentation française, Col. Asie Pluriel, L’Harmattan, Paris, 2011, 192 pages
- BORY Say, *Les sciences administratives*, Éditeur Angkor, Phnom Penh, 2007, 277 pages (ouvrage en langue khmère)
- BRINKLEY Joel, *Cambodia’s Curse, the modern history of a troubled land*, Public Affairs, New York, 2011, 386 pages
- CAMBACÉRÈS Jean-Marie, *Sihanouk, le Roi insubmersible*, Le cherche midi, Collection Documents, Paris, 2013, 459 pages
- CHANDA Nayan, *Les frères ennemis. La péninsule Indochinoise après Saigon*, Paris, Éditions du CNRS, 1987, 368 pages.
- CHANDLER David, P., *A History of Cambodia*, Boulder (Colorado), Westview Press, (4^{ème} Edition), 2007, 365 pages. Traduit de l’anglais par Christiane Lalonde, CHANDLER David, *Une histoire du Cambodge*, Les Indes savantes, Paris, 2011, 240 pages
- CHANDLER David, P., *Brother Number One. A Political Biography of Pol Pot*. Westview Press, 1999, 260 pages
- CHANDLER David, P., *Facing the Cambodia Past (selected essays 1971-1994)*, Silkworm Books, Chiang Mai, 1996, 331 pages
- CHANDLER David, P., *Pol Pot, Frère Numéro Un*, Plon, Paris, 1993, 343 pages
- CHANDLER David, P., *The Tragedy of Cambodian History : Politics, War, and Revolution since 1945*, New Haven, Yale University Press, 1991, 396 pages
- CHANTRABOT Ros, *Cambodge, la répétition de l’histoire (de 1991 aux élections de juillet 1998)*, Éditions You-Feng, Paris, 2000, 561 pages
- CHANTRABOT Ros, *La République Khmère (1970-1975)*, L’Harmattan, Paris, 1993, 216 pages
- CHAU Seng, *Les élites khmères*, Phnom Penh, Université Bouddhique Preah Sihanouk Raj (Culture et civilisation khmères n° 8), 1965, 195 pages.
- CHOVELON Bernadette et Bernard, *Doudart de Lagrée, marin, diplomate, explorateur*, Presse Universitaire de Grenoble, 1997, Paris, 212 pages
- COLLARD Paul, *Cambodge et Cambodgiens, Métamorphose du royaume khmer par une*

- méthode française de protectorat*, Cedoreck, 2001, Phnom Penh, 312 pages, réédition, Société d'Édition, Paris, 1925
- COLLE Pierre, *Eaux troubles et sourire khmers*, Éditions du Livre à l'Unité Sarl, 2001, Flayosc, 277 pages
- CORFIELD Justin et SUMMERS Laura, *Historical Dictionary of Cambodia*, Asian/Oceanian Historical Dictionaries no 43, The Scarecrow Press Inc, Lanham, Maryland, and Oxford, 2003, 510 pages
- CORFIELD Justin, *Khmers Stand up ! A History of the Cambodian Government 1970-1975*, Monash Papers on Southeast Asia n° 32, Centre of Southeast Asian Studies, Monash University (Australie), 1994, 253 pages
- CORRÈZE Françoise & FOREST Alain, *Le Cambodge à deux voix*, L'Harmattan, Paris, 1983, 206 pages
- COSTA René-Pierre, *Le Cambodge : la décomposition ! Des analogies entre Pol Pot et... Hitler, (essai)*, Les Presses du Midi, Toulon, 2002, 212 pages
- CROCHET Soizick, *Le Cambodge*, Éditions Karthala, Paris, 1997, 279 pages
- CROUZATIER Jean-Marie (dir.), *Les juridictions et la protection des libertés, au Cambodge, en France et en Thaïlande*, Presse de l'Université des Sciences sociales de Toulouse, 1995, 172 pages.
- DAUPHIN-MEUNIER Achille, *Le Cambodge de Sihanouk ou de la difficulté d'être neutre*, Nouvelles Éditions latines, Paris, 1965, 186 pages
- DEBOISVIEUX Gilberte, *Cambodge : 1992-1996, Un payé rêvé*, L'Harmattan, Col. Mémoires Asiatiques, Paris, 1996, 141 pages
- DEBRE François, *Cambodge, la révolution de la forêt*, Flammarion, Paris, 1976, 266 pages
- DELVERT Jean, *Le Cambodge*, Presse Universitaire de France, Col. Que sais-je ?, n° 2080 3^{ème} édition, Paris, 1983, 126 pages
- DELVERT Jean, *Le paysan cambodgien*, l'Harmattan, Col. Recherches Asiatiques, Paris, 1994, 736 pages
- DEVILLE Patrick, *Kampuchéa*, Les Éditions du Seuil, Fiction & Cie, Paris, 253 pages
- DOUC Rasy, *La question de la représentation khmère à l'ONU, droit ou politique ?*, Éditions A. Pédone, Paris, 1974, 250 pages
- ECKERT Henri, *PAVIE Auguste, Passage du Mékong au Tonkin (1887-1888), exploration du Cambodge, du Laos et du Viêt-Nam*, Transboréal, Paris, 2006, 381 pages
- EDWARDS Penny, *Cambodge, the cultivation of a nation, 1860-1945*, Silkworms Books, Chiang Mai, 2077, 350 pages
- FAURE Guy et LEVEAU Arnaud (dir.), *Asie du Sud-Est 2008, les événements majeurs de l'année*, Paris-Bangkok, Les Indes savantes-Irasec, janvier 2008, 226 pages
- FOREST Alain (Dir.), *Le Cambodge contemporain*, Les Indes savantes, Paris, 2008, 525 pages
- FOREST Alain, *Le Cambodge et la colonisation française. Histoire d'une colonisation sans heurt (1897-1920)*, L'Harmattan, Paris, 1979, 542 pages.
- FOREST Alain, *Le culte des génies protecteurs au Cambodge*, L'Harmattan, Col. Recherches Asiatiques, Paris, 1979, 254 pages.
- FRANCOIS Im, *La question cambodgienne dans les relations internationales, de 1979 à 1993*, L'Harmattan, col. Recherches Asiatiques, Paris, 2006, 446 pages

- FRINGS Viviane, *Le socialisme et le paysan cambodgien*, L'Harmattan, Col. Recherches Asiatiques, Paris, 1997, 189 pages
- GAILLARD Maurice (Dir.), *Le Droit constitutionnel cambodgien*, Collection État de droit Presses Universitaires du Cambodge, Funan, Phnom Penh, 2005, 197 pages
- GAILLARD Maurice, *Démocratie cambodgienne. La Constitution du 24 septembre 1993*, L'Harmattan, Paris, 1994, 186 pages.
- GARDÈRE Jean-Daniel, *Les voies du Cambodge, croissance et défis, 1998-2013*, Banque nationale du Cambodge, Phnom Penh, 2009, 625 pages
- GARDÈRE Jean-Daniel, *Monnaie et souveraineté, éléments pour une histoire économique, politique et monétaire du Cambodge*, Banque nationale du Cambodge, Phnom Penh, 2013, 574 pages
- GILLES Claude, *Le Cambodge, témoignages d'hier à aujourd'hui*, L'Harmattan, col. Mémoires Asiatiques, Paris, 2006, 325 pages
- GOMANE Jean-Pierre, *L'exploration du Mékong. La mission Ernest Doudart de Lagrée – Francis Garnier (1866-1868)*, L'Harmattan, Col. Recherches asiatiques, Paris, 1994, 288 pages
- GOTTESMAN Evan, *Cambodia after the Khmer Rouge. Inside the Politics of Nation Building*, Silkworn Books, Chiang Mai, 2004, 428 pages
- GOUR Claude-Gilles, *Institutions constitutionnelles et Politiques du Cambodge*, Dalloz, Paris 1965, 448 pages
- HAMEL Bernard, *Résistances au Viêt-Nam, Cambodge et Laos (1975-1980)*, Paris, L'Harmattan, 1993, 277 pages
- HAMEL Bernard, *Sihanouk et le drame cambodgien*, Paris, L'Harmattan, 1993, 275 pages
- HANG CHUON Naron, *L'économie du Cambodge : la lutte pour le développement*, Phnom Penh, 2005, 448 pages
- HANRZEN Bernard, *La difficile réconciliation du Cambodge*, Feel, Éditions France Europe, 2001, 75 pages
- HAUERSTEIN Kai, MENZEL Jörg (Eds), *The Development of Cambodian Administrative Law*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Phnom Penh, 2014, 384 pages
- HENG Ly et DEUMEURE Françoise, *Cambodge, le sourire bâillonné*, Anako Éditions, Collection Grands Témoins, Xonrupt-Longemer, 1994, 330 pages
- HOR Peng, KONG Phallack, MENZEL Jörg (Eds.), *Introduction to Cambodian Law*
- HOR Peng, KONG Phallack, MENZEL Jörg (Eds.), *Introduction to Cambodian Law*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Phnom Penh, 2012, 502 pages
- HUGHES Caroline, *The Political Economy of Cambodia's Transition, 1991-2001*, London and New York, Routledge Curzon, 2003, 271 pages
- HUGHES Caroline, *The Political Economy of Cambodia's Transition, 1991-2001*, London and New York, Routledge Curzon, 2003, 271 pages
- HUN Sen, *10 ans de l'évolution du Cambodge, 1979-1989*, Editeur Byon, Phnom Penh, 2^{ème} édition, 1999, 499 pages (ouvrage en langue khmère)
- HUN Sen, *13 siècles de l'évolution du Cambodge*, Editeur Pracheachun, Phnom Penh, 1991, 283 pages (ouvrage en langue khmère)

- IMBERT Jean, *Histoire des Institutions Khmères*, Annales de la faculté de droit, Entreprise Khmère de Librairie, Phnom Penh, 1961, 207 pages
- JAMMES Jérémie (dir.), *L'Asie du Sud-Est 2013. Bilan, enjeux et perspectives*, Bangkok, IRASEC, 2014, 425 pages
- JAMMES Jérémie (dir.), *L'Asie du Sud-Est 2013. Bilan, enjeux et perspectives*, Bangkok, IRASEC, 2014, 425 pages
- JAMMES Jérémie et ROBINNE François (dir.), *L'Asie du Sud-Est 2014. Bilan, enjeux et perspectives*, Bangkok, IRASEC, 2014, 475 pages
- JAMMES Jérémie et ROBINNE François (dir.), *L'Asie du Sud-Est 2014. Bilan, enjeux et perspectives*, Bangkok, IRASEC, 2014, 475 pages
- JAMMES Jérémie et TREGLODE Benoît (de) (dir.), *Asie du Sud-Est 2012, les événements majeurs de l'année*, Paris-Bangkok, Les Indes savantes-Irasec, janvier 2012, 390 pages
- JAMMES Jérémie et TREGLODE Benoît (de) (dir.), *Asie du Sud-Est 2012, les événements majeurs de l'année*, Paris-Bangkok, Les Indes savantes-Irasec, janvier 2012, 390 pages
- JARVIS Helene, *Cambodia*, Clío Press, World Bibliographical Series, Volume 200, 1997, 412 pages
- JELDRES Julio A., *Shadow Over Angkor. Volume One : Memoirs of His Majesty King Norodom Sihanouk of Cambodia*, Monument Books, Phnom Penh, 2005, 303 pages
- JENNAR Raoul Marc, *30 ans depuis Pol Pot, le Cambodge de 1979 à 2009*, L'Harmattan, Col. Points sur l'Asie, Paris, 2010, 332 pages
- JENNAR Raoul Marc, *Chroniques cambodgiennes, 1990-1994 : rapports au Forum International des ONG au Cambodge*, L'Harmattan, Col. Recherches Asiatiques, Paris, 1995, 525 pages
- JENNAR Raoul Marc, *Khieu Samphan & les Khmers Rouges*, Démopolis, Paris, 2011, 330 pages
- JENNAR Raoul Marc, *Les clés du Cambodge*, Maisonneuve et Larose, Paris, 1995, 328 pages
- JENNAR Raoul Marc, *Les Constitutions du Cambodge 1953-1993*, La Documentation française, Paris, 1994, *The Cambodian Constitutions (1953-1993)*, White Lotus, Bangkok, 118 pages
- KANE Solomon, *Dictionnaire des Khmers Rouges, nouvelle édition révisée*, IRASEC, Bangkok, 2011, 543 pages
- KAO Kim Houn, *Elections in Cambodia: Lessons learned and Future direction*, Cambodian Institute for Cooperation and Peace (CICP), Phnom Penh, 2002, 543 pages
- KAO Kim Huon & SAMRAING Kamsan, *Cambodia in the New Millennium: Managing the Past and Building the Future*, Phnom-Penh, CICP, 2002, 362 p.
- KAO Kim Huon et HOFMANN Norbert von, *National Elections Cambodia's Experiences & Expectation*, Cambodian Institute for Cooperation and Peace (CICP), Phnom Penh, 1998, 172 pages
- KAO Kim Huon, *Cambodia's Foreign Policy and ASEAN, from Nonalignment to Engagement*, Phnom-Penh, CICP, 2002, 562 p.
- KEA Puy, *Les gouvernements du Cambodge, de 1945 à 2010*, Éditeur Ponleu Khmer, Phnom Penh, 2010, 363 pages (1^{ère} édition en 2006 – ouvrage en langue khmère)

- KEAT Chhon, *45 mois au Ministère de l'Economie et des Finances : Bilan, diagnostic, perspectives*, Phnom-Penh, 1998, 124 p.
- KÈN Khun, *De la dictature des Khmers rouges à l'occupation vietnamienne, Cambodge, 1975-1979*, L'Harmattan, Mémoires Asiatiques, Paris, 1994, 239 pages
- KHIEU Samphan, *L'histoire récente du Cambodge et mes prises de position*, L'Harmattan, Paris, 2004, 172 pages
- KHIN Sok, *Le Cambodge entre le Siam et le Viêtnam (de 1775-1860)*, Ecole Française d'Extrême Orient, Collection de textes et documents sur l'Indochine XVIII, 1991, Paris, 355 pages
- KOH Tommy & LIN Chang Li, *The Little Red D-T, Volume I&II*, World Scientific, Singapore, 2008
- KONG Phirun et CROUZATIER Jean-Marie, *Les Constitutions du Cambodge*, Presse de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1996, 240 p.
- KONG Phirun, *La démocratie dans l'histoire du Cambodge*, Publications de l'Ecole royale d'Administration, Librairie de L'Avucujus, Phnom Penh, 1996, 37 p.
- KONG Phirun, *Le fondement du droit cambodgien*, Publications de l'Ecole royale d'Administration, Librairie de L'Avucujus, Phnom Penh, 1997, 21 p.
- LACOUTURE Jean, *Survive le peuple cambodgien !* Le Seuil, Paris, 1978, 141 pages
- LE BONTE Christine, *Le Cambodge contemporain*, L'Harmattan, Col. Points sur l'Asie, Paris, 2007, 240 pages
- LECLERE Adhémar, *Cambodge : le Roi, la famille royale et les femmes du Palais*, Editeur Claude & Cie, Saigon, 1905, 27 pages
- LECLERE Adhémar, *Les Codes cambodgiens (2 vol.)*, Ernest Leroux, Paris, 1898
- LECLERE Adhémar, *Recherches sur le droit public des Cambodgiens*, Editeur Augustin Challamel, Paris, 1894, 328 pages
- LEVEAU Arnaud & FAURE Guy (Dir.), *L'Asie du Sud-Est 2008, les évènements majeurs de l'année*, IRASEC, Bangkok, 2008, 226 pages
- LEVEAU Arnaud & TREGLODE Benoit de (Dir.), *L'Asie du Sud-Est 2010, les évènements majeurs de l'année*, IRASEC, Bangkok, 2009, 379 pages
- LEVEAU Arnaud (Dir.), *L'Asie du Sud-Est 2009, les évènements majeurs de l'année*, IRASEC, Bangkok, 2009, 310 pages
- LEVEAU Arnaud et TREGLODE Benoît (de) (dir.), *Asie du Sud-Est 2009, les événements majeurs de l'année*, Paris-Bangkok, Les Indes savantes-Irasec, janvier 2009, 310 pages
- LEVEAU Arnaud et TREGLODE Benoît (de) (dir.), *Asie du Sud-Est 2011, les événements majeurs de l'année*, Paris-Bangkok, Les Indes savantes-Irasec, janvier 2011, 409 pages
- LEVEAU Arnaud et TREGLODE Benoît (de) (dir.), *Asie du Sud-Est 2011, les événements majeurs de l'année*, Paris-Bangkok, Les Indes savantes-Irasec, janvier 2011, 409 pages
- LEVEAU Arnaud et TREGLODE Benoît (de) (dir.), *Asie du Sud-Est 2010, les événements majeurs de l'année*, Paris-Bangkok, Les Indes savantes-Irasec, janvier 2009, 409 pages
- LIM Nathalie Sophana, *Nary, rescapée du génocide cambodgienne*, Les Éditions de Paris, Paris, 2007, 140 pages
- LOCARD Henri et MOEUNG Son, *Prisonnier de l'Angkar ou l'Angkar a des yeux d'ananas*,

- Fayard, Paris, 1993, 382 pages
- LOCARD Henri, *Pourquoi les Khmers rouges*, Vendémiaire Éditions, Paris, 2013, 347 pages
- LUCIOLLI Esmeralda, *Le mur de bambou – Le Cambodge après Pol Pot*, Éditions Régine Deforges, Médecins sans Frontières, 1988, 312 p.
- LY Claire, *Retour au Cambodge, le chemin de liberté d'une survivante des Khmers Rouges*, Les Éditions de l'atelier, Paris, 2007, 222 pages
- LY Claire, *Revenue de l'enfer; quatre ans dans les camps khmers rouges*, Les Éditions de l'atelier, Paris, 2002, 176 pages
- MABBETT Ian et CHANDLER David, *The Khmers*, Silkworm Books, Chiang Mai, 1995, 289 pages
- MARTIN Marie-Alexandre, *Le mal cambodgien – Histoire d'une société traditionnelle face à ses leaders politiques 1946-1987*, Paris, Hachette, 1989, 304 pages
- MAYER Charles, *Derrière le sourire khmer*, Plon, Paris, 1971, 406 pages
- MEHTA Harish C. et MEHTA Julie B. *Hun Sen, Strongman of Cambodia*, Graham Brash, Singapore, 1999, 287 pages
- MEHTA Harish C. et MEHTA Julie B. *Strongman, the Extraordinary Life of Hun Sen, from pagoda boy to Prime Minister of Cambodia*, Marshall Cavendish Éditions, Singapour, 2013, 399 pages, (1ère édition, Graham Bras Edition 1999,)
- MIKAELIAN Gregory, *La Royauté d'Oudong*, Presse de l'Université Paris-Sorbonne, Paris, 2009, 374 pages
- MORICE Jean, *Cambodge du sourire à l'horreur*, Éditions France-Empire, Paris, 1977, 455 pages
- MYSLIWIEC Eva, *Les dessous d'une impasse, l'isolement international du Kampuchea*, (Traduction de l'anglais : *Punishing the Poor*) Oxfam Belgique, Bruxelles, 1988, 183 pages
- NEPOTE Jacques et VIENNE Marie-Sybille de, *Cambodge, Laboratoire d'une crise*, Centre des Hautes Etudes sur l'Afrique et l'Asie modernes, Paris, 195 pages
- NEPOTE, Jacques, *Parenté et organisation sociale dans le Cambodge moderne et contemporain. Quelques aspects et quelques applications du modèle les régissant*, Genève & Paris, Olizane/Cedoreck (Bibliothèque khmère), avec le concours du CNRS, 1992, 255 pages
- NORODOM Ranariddh, *Droit public cambodgien*, Tome 1, Presse universitaire de Perpignan, 1998, 356 pages
- NORODOM Sihanouk, *L'Indochine vue de Pékin, entretiens avec Jean La Couture*, Éditions du Seuil, Paris, 1972, 185 pages
- NORODOM Sihanouk, *Prisonnier des Khmers Rouges*, Hachette, Paris, 1986, 433 pages
- OFFICE OF THE COUNCIL OF MINISTERS, *Significant Achievement of the royal Government of Cambodia during the Second Legislature of the National Assembly (1998-2003)*, Department of General Affairs, Phnom Penh, 2004, 512 pages
- ONU – Département de l'information, *Les Nations Unies et le Cambodge (1991-1995)*, Série livres bleus des Nations Unies Vol. II, New York, 1995, 362 p.
- OSBORNE Milton, *Before Kampuchea*, Orchid Press, Bangkok, 2004, 200 pages
- OSBORNE Milton, *Politics and Power in Cambodia : The Sihanouk Years*, Longman Australia, Studies in Contemporary South-East Asia, 1973, 120 pages

- OSBORNE Milton, *Sihanouk, prince of light, prince of darkness*, Silkworm books, Chiang Mai (Thaïlande), 1994, 283 pages
- OSBORNE Milton, *Phnom Penh, a Cultural and Literary History*, Signal Books, Oxford, 2008, 232 pages
- OSBORNE Milton, *Southeast Asia*, Silkworm books, 7th Edition, Chiang Mai (Thaïlande), 1997, 263 pages
- OSBORNE Milton, *The French Presence in Cochinchina and Cambodia*, White Lotus, Bangkok, 1997, First Published by Cornell University in 1969, 379 pages
- PAO-MIN Chang, *Kampuchea between China and Viet-nam*, Singapore University Press, Singapore, 1987, 204 pages
- PECH-MÉTRAL Méas et BOGEY Georges, *Cambodge et Khmers Rouges, une tragédie oubliée 1975-1979*, Éditions de l'Astronomie, 2008, 176 pages
- PELLIOT Paul, *Mémoires sur les coutumes du Cambodge de Tcheou Ta-Kouan*, Librairie d'Amérique et d'Orient, Adrien Maisonneuve, Paris, 1997, édition originale 1951, 184 pages
- PESCHOUX Christophe, *Les nouveaux Khmers rouges 1979-1990*, L'Harmattan, Paris, 1994, 310 p.
- PESSÉS Abigaël & ROBINNE François (dir.), *L'Asie du Sud-Est 2015, Bilan, enjeux et perspectives*, Les Indes savantes-IRASEC, Paris-Bangkok, 2016, 406 pages
- PESSÉS Abigaël (dir), *Asie du Sud-Est 2016, Bilan, enjeux et perspectives*, Paris-Bangkok, Les Indes savantes-Irasec, janvier 2016, 454 pages
- PESSÉS Abigaël (dir), *Asie du Sud-Est 2016, Bilan, enjeux et perspectives*, Paris-Bangkok, Les Indes savantes-Irasec, janvier 2016, 454 pages
- PESSÉS Abigaël et ROBINNE François (dir), *Asie du Sud-Est 2015, Bilan, enjeux et perspectives*, Paris-Bangkok, Les Indes savantes-Irasec, janvier 2015, 399 pages
- PIC Laurence, *Au-delà du ciel, cinq ans chez les Khmers Rouges*, Éditions Bernard Barrault, Paris, 1984, 211 pages
- PICQ Laurence, *Le piège khmer rouge*, Libella, Paris, 2013, 419 pages
- POMONTI Jean-Claude et Serges Thion, *Des courtisanes au partisans : essai sur la crise cambodgienne*, Gallimard, Col. Idées actuelles, 1971, 374 pages
- POMONTI Jean-Claude, *Asie du Sud-Est 2009, l'année de toutes les incertitudes*, Les éditions du Mékong, Phnom Penh, 2009
- POMONTI Jean-Claude, *Chroniques d'Asie, Tome II, 2010 – Le Temps des turbulences*, Les éditions du Mékong, Phnom Penh, 2010, 273 pages
- POMONTI Jean-Claude, *Les enfants de la guerre, poussières de vie*, Fayard, col. Les enfants du fleuve, Paris, 1994, 231 pages
- PONCHAUD François, *Cambodge année zéro*, Kailash, Pondichéry, 1998 (1^{ère} édition : Paris, Julliard, 1977), 313 pages
- PONCHAUD François, *L'impertinent du Cambodge*, Magellan & Cie, 2013, 260 pages
- PONCHAUD François, *Une brève histoire du Cambodge*, Siloë, Laval, 2007, 144 pages
- PROCHEASAS, *Cambodge, population et société aujourd'hui*, L'Harmattan, Col. Points sur l'Asie, Paris, 2005, 312 pages
- QUIMINAL Catherine, *Le Kampuchea, Viet-Nam-Cambodge, guerres et indépendances*,

- Éditions Antropos, Paris 1982, 203 pages
- REGAUD Nicolas, *Le Cambodge dans la tourmente : le troisième conflit indochinois 1978 – 1991*, L'Harmattan, Col. Peuples & Stratégies, Paris, 1992 438 pages
- RICHER Philippe, *Le Cambodge de 1945 à nos jours*, Presses de la Fondation nationale des Sciences Politiques, Paris, 2009, 213 pages
- RICHER Philippe, *Le Cambodge, une tragédie de notre temps*, Presses de la Fondation nationale des Sciences Politiques, Paris, 2001, 221 pages
- ROBERTS David W., *Political Transition in Cambodia, 1991-1999, Power, Elitism and Democracy*, Curzon Press, Cornwall, 2001, 259 pages
- ROCHIGNEUX Grégoire, *Cambodge Soir, chroniques sociales d'un pays au quotidien*, L'Irasc, Coll. Documents, 2005, 222 pages
- ROS Chantrabot, *Cambodge, la répétition de l'histoire (De 1991 aux élections de juillet 1998)*, Éditions YU-FENG, 2000, 561 pages
- ROS Chantrabot, *La République khmère*, Paris, L'Harmattan, 1992, 224 pages
- RUSCIO Alain, *Cambodge, an I, Journal d'un témoin*, Les Indes savantes, Paris, 2008, 199 pages
- SACHCHIDANAND Sahai, *Les institutions politiques et l'organisation administrative du Cambodge ancien (VI^{ème} - XIII^{ème} siècles)*, EFEO, Paris, 1970, 183 pages
- SAHAI Sachchidanand, *Les institutions politiques et l'organisation administrative du Cambodge ancien (VIe-XIIIe siècles)*, Paris, EFEO, 1970, 183 pages
- SAINT-LOUP Gérard, *Phnom Penh, la douceur assassine*, L'Harmattan, 1997, 143 pages
- SAM Rainsy et WHITEHOUSE David, *We Didn't Start the Fire, My Struggle for Democracy in Cambodia*, Silkwarm Books, Bangkok, 2013, 210 pages
- SAY Bory, *Droit administratif général*, Blossom Lotus, 2e éd. 2001, 740 pages
- SCALABRINO Camille et ali., *Affaires cambodgiennes, 1979 – 1989*, L'Harmattan, Col. Asie-Débat-5, 1989, 255 pages
- SCALABRINO Camille et ali., *Cambodge, histoire et enjeux, 1945 – 1985*, L'Harmattan, Col. Asie-Débat-2, 1985, 237 pages
- SHAWCROSS William, *Le poids de la pitié*, Balland, Paris, 1985, 412 pages
- SHER Sacha, *Le Kampuchea des "Khmers Rouges" : Essai de compréhension d'une tentative de révolution*, L'Harmattan, Paris, 2004, 483 pages
- SHORT Philip, *Pol Pot, anatomie d'un cauchemar*, Denoël, Lonrai, 2007, 605 pages
- SILVESTRE Achille, *Le Cambodge administratif*, Phnom Penh, 1924
- SILWINSKI Marek, *Le génocide khmer rouge, une analyse démographique*, L'Harmattan, Paris, 1995, 174 pages
- SOLA Richard, *Le Cambodge de Sihanouk : Espoir, Désillusions et Amertumes (1982-1993)*, Éditions Sudestisie, Paris. 1999, 342 pages
- STRANGIO Sebastian, *HUN Sen's Cambodia*, Yale University Press, New Haven and London, 2014, 322 pages
- STUART-FOX Martin et UNG Bunheang, *The Murderous Revolution, life and Death in Pol Pot's Kampuchea*, Orchid Press, Bangkok, 1998, 198 pages

SUONG Sikoeun, *Itinéraire d'un intellectuel khmer rouge*, Les éditions du Cerf, Paris, 2013, 542 pages

THACH Vanphat et KEO Sophun, *Les dieux d'Angkor (mise à jour par KONG Phirun)*, Les éditions Tevoda, Phnom Penh, 1993, 169 pages

THION Serge, *Watching Cambodia*, White Lotus, Bangkok, 1993, 278 pages

TIOULONG Nhek, *Chroniques khmères*, inédit et non daté, 416 pages

TRANNIN Sabine, *Les NGO occidentales au Cambodge*, Paris, L'Harmattan, 2005, 260 pages

TULLY John, *A Short History of Cambodia, from Empire to Survival*, Silkworm Books, Chiang Mai, 2006, 268 pages

UNG BOUN-HOR Billon, *Rouge Barbare, les Khmers rouges, Sihnauk, Paris : les liaisons dangereuses*, Respublica, Paris, 2009, 309 pages

VANDY Kaonn, *Cambodge : 1940-1991 ou la politique sans les Cambodgiens, (essai)*, L'Harmattan, Paris, 1993, 157 pages

VANDY Kaonn, *Cambodge : 1975-1995, la nuit sera longue*, L'Association Fonds d'Aides au Cambodge (FAC), Paris, 1996, 240 pages

VICKERY Michael, *Cambodia 1975-1982*, Boston, South End Press; Sydney, George Allen & Unwin, 1984; second edition, Chiang Mai, Silkworm Books, 1999. 391 pages

VICKERY Michael, *Cambodia: A Political Survey*. Funan Press, Phnom Penh, 2007, 202 pages

VICKERY Michael, *Kampuchea, Politics, Economics and Society*, Frances Pinter (Publishers), London, 1986, 2011

WIDYONO Benny, *Dancing in Shadows*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, USA, 2008, 323 pages

OUVRAGES ANONYMES ET COLLECTIFS

BAYARD Pierre et PHAY-VAKALIS Soko (Dir), *Cambodge, le génocide effacé*, Éditions Nouvelles Cécile Defaut, Nantes, 2013, 286 pages

Cambodge, Histoire et enjeux, 1945-1985, Paris, L'Harmattan, Coll. Asie-Débat, 1985, 205 pages

MARTIN Marie-Alexandre (Dir), « Cambodge I », in *Asie du Sud-Est et Monde Insulindien (ASEMI)*, Vol. XIII 1-4, EHESS, Paris, 1982, 525 pages

MARTIN Marie-Alexandre (Dir), « Cambodge II », in *Asie du Sud-Est et Monde Insulindien (ASEMI)*, Vol. XV 1-4, EHESS/CNRS, Paris, 1984, 497 pages

RAPPORTS, ARTICLES, COMMUNICATIONS ET REVUES SUR LE CAMBODGE

ABDOUL-CARIME Nasir « Mise en perspective de la diplomatie sihanoukienne : une logique doublement péninsulaire et de temps long », *Péninsule*, n° 36, 1998 (1), pp. 175-191.

ABDOUL-CARIME Nasir, "Pour une remise en perspective de l'histoire contemporaine du Cambodge", in *Actes du Colloque International sur la Khmérologie du 26-30 août 1996*, Vol. I, Université royale de Phnom-Penh, 1998, pp. 289 à 294

ABDOUL-CARIME Nasir, « Note sur l'identité communautaire khmère, une approche historique et une relecture socio-politique », *Péninsule*, n°50, 2005 (1), pp. 41-57. et in *Bulletin de l'AEFEK* n° 5,6 et 7, Janvier 2004, 2005, tiré de <http://aefek.free.fr/pageLibre0001022a.html>, le 25 mai 2014

ABDOUL-CARIME, Nasir, « Réflexion sur le régime sihanoukien : la monopolisation du Verbe par le pouvoir royal », *Péninsule*, n° 31, 1995 (2), pp. 77-97.

ABDOUL-CARIME, Nasir, «Le pouvoir en scène dans le processus du Verbe sihanoukien », in *Bulletin de l'AEFEK* n° 18, Janvier 2012, tiré de <http://aefek.free.fr/pageLibre00010b51.html>, le 25 mai 2014

ANG ENG Kim Teng et SAINTE-MARIE Denis, « Les principales publications officielles au Cambodge », in *Annales de la Faculté de droit et des Sciences économiques*, vol. 1999, Phnom Penh, pp. 81-86.

ANNABI Hedi, *Report of the United Nations Fact-Finding Mission on Present Structures and Practices of Administration in Cambodia*, United Nations, New York, June 1990, 371 pages.

AUTORITÉ CAMBODGIENNE DES ACTIONS CONTRE LES MINES, *Rapport sur les réalisations des actions contre les mines et des objets non-explosifs de guerre, de 2008 à 2013*, le 26 mars 2013, 5 pages.

BANQUE MONDIALE, *Cambodia, Country Assistance Strategy 2005-2008*, World Bank, 2005.

BANQUE MONDIALE, *Le Cambodge : Programme d'action pour le relèvement et la reconstruction*, Région Asie de l'Est et Pacifique, Département géographique I, Juin 1992, 298 pages

BILLET Jean, *Les relations extérieures de la France avec le Viêt-nam, le Cambodge, le Laos, la Thaïlande et la Birmanie*, Conseil Economique et Social, Journal Officiel, 1994, 190 pages

BOLLINGER Daniel, « Quelle est la méthode utilisée pour la réforme de l'administration cambodgienne ? » in *Annales de la Faculté de droit et des Sciences économiques*, Chronique administrative, vol. 1996, Phnom Penh, pp. 103-109.

BOUQUET Mathieu, "Cambodge : en finir avec la dictature - Entretien avec Sam RAINSY, chef du Parti Sam Rainsy, principale formation d'opposition cambodgienne", in *Politique internationale*, n° 139, 2014 - printemps.

CARNEY Timothy & Tan Tian Choo, *Whiter Cambodia? Beyond the Election*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 1993, 51 pages

CHAN Rasy, « Le Conseil constitutionnel du Royaume du Cambodge », in *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, no 44, juin 2014, 13 pages

CHAN Sokunthea, « Le champ de compétence 'théorique' de l'Assemblée nationale cambodgienne », in *Annales de la Faculté de droit et des Sciences économiques*, vol. 1998, Phnom Penh, pp. 63-82.

COMFREL, *2011 report on Democracy, Election reform in Cambodia*, Février 2012, 51 pages

COMFREL, *2012 annual report on Democracy, Election reform in Cambodia*, Mars 2013, 55 pages

COMFREL, *Annual Narrative Report 2004-2005*, Décembre 2005, 18 pages

COMFREL, *Annual Narrative Report 2008*, Février 2009, 33 pages

COMFREL, *Annual Narrative Report 2012*, Mars 2011, 65 pages

COMFREL, *Survey Report, Participation and Democratic Governance 2011*, Janvier 2013, 28 pages

COMMINS Steve, ROCHA MENOCA Alina, OTHIENO Timothy, *States in Development: Testing the State Building Framework*, Final Report, Oversea Development Institute and HLSP, April 2009, 182 pages

CROUZATIER Jean-Marie, « Droit khmer et systèmes juridiques francophones », in *Annales de la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Phnom-Penh*, 1995, pp. 181-186

CROUZATIER Jean-Marie, « Mandat parlementaire et appartenance politique : l’Affaire Sam Rainsy », in *Annales de la Faculté de droit et des Sciences économiques*, Chronique de l’Assemblée, vol. 1996, Phnom Penh, pp. 87-91.

DOEUK Pidor, « Les établissements publics au Cambodge. La création, le contrôle et le régime financier des Etablissements publics administratifs », in *Annales de la Faculté de droit et des Sciences économiques*, vol. 2000-2001, Phnom Penh, pp. 23-33.

FILIPPI Jean-Michel, "Bouddhisme et société au Cambodge?", tiré de <http://kampotmuseum.wordpress.com/2012/01/30/bouddhisme-et-societe-au-cambodge/>, 31 mars 2012

FILIPPI Jean-Michel, "Le Phum, cet inconnu", tiré de <http://kampotmuseum.wordpress.com/2012/01/26/le-phum-cet-inconnu-1-3/>, 31 mars 2012

FILIPPI Jean-Michel, "Quelle société civile pour le Cambodge?", tiré de <http://kampotmuseum.wordpress.com/2012/02/23/quelle-societe-civile-pour-le-cambodge/>, 31 mars 2012

FOREST Alain, « L’insurrection de 1916 au Cambodge », in Pierre Brocheux (éd.), *Histoire de l’Asie du Sud-Est : révoltes, réformes et révolutions*, PUL, Lille, 1982, pp. 63-82

FORMOSO Bernard, BERTRAND Romain, JAMMES Jérémy et ROBINNE François, "Quelle(s) société(s) civile(s) en Asie du Sud-Est ?", in JAMMES Jérémy (dir.), *L’Asie du Sud-Est 2013. Bilan, enjeux et perspectives*, Paris Bangkok, les Indes savantes-IRASEC, 2013, pp. 87-106)

GAILLARD Maurice, « L’instrumentalisation du droit constitutionnel cambodgien », in *Annales de la Faculté de droit et des Sciences économiques*, vol. 1999, Phnom Penh, pp. 97-118

GAILLARD Maurice, « Quel droit pour quelle société ? », in *Annales de l’Université de Droit et des Sciences économiques*, Collection État de Droit, Presse Universitaire du Cambodge, vol. 2007, Phnom Penh, pp. 5-10

GOUR Claude-Gilles, « Hiérarchie des textes et respects de la légalité en droit public cambodgien », in *Annales de la Faculté de droit et des Sciences économiques*, vol. 1996, Phnom Penh, pp. 29-43

GOUR Claude-Gilles, « Note sur l’évolution constitutionnelle du nouveau Cambodge (1993-2006) », in *Annales de l’Université de Droit et des Sciences économiques*, Collection État de Droit, Presse Universitaire du Cambodge, vol. 2006, Phnom Penh, pp. 5-19

GOVERNEMENT ROYAL DU CAMBODGE, *Le programme national pour réhabiliter et développer le Cambodge*, Phnom Penh, Février 1994, 91 pages

GOVERNEMENT ROYAL DU CAMBODGE, *Mise en œuvre du programme national pour réhabiliter et développer le Cambodge*, Phnom Penh, Février 1995, 116 pages

GOVERNEMENT ROYAL DU CAMBODGE, *Programme national pour la réforme*

administrative, Phnom Penh, mars 1995, 66 pages

GOUVERNEMENT ROYAL DU CAMBODGE, *Significant Achievements of the Royal Government of Cambodia during the Second Legislature of the National Assembly (1998-2003)*, Phnom-Penh, octobre 2004, 510 pages

GUILBERT François, "Regards sur la République populaire du Kampuchea (RPK) : incertitudes devant l'avenir". In *Politique, étrangère* n°4 - 1989 - 54^e, pp. 657-667

GUNN Geoff, « Monarchic manipulation in Cambodia », in *Asia Times online*, 22 décembre 2012, tiré de http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/NL22Ae01.html, consulté le 17 mars 2013

HIRIGOYEN Marie, « Les destins croisés du Conseil supérieur de la Magistrature et du Conseil constitutionnel », in *Annales de la Faculté de droit et des Sciences économiques*, vol. 1997, Phnom Penh, pp. 93-97

HIRIGOYEN Marie, « Revue de jurisprudence », in *Annales de la Faculté de droit et des Sciences économiques*, vol. 1996, Phnom Penh, pp. 93-100

HOLLEAUX A., "Les réformes administratives au Cambodge", in *Etudes et Documents du Conseil d'État*, Paris, 1958, 244 p.

HOLLEAUX André, « Le gouvernement du Cambodge contemporain », in *Politique étrangère* N°4 - 1958 - 23^e année pp. 414-426

HUARD François-Xavier, "Un regard critique sur la notion de "chef" dans le jeu social khmer", in *Bulletin de l'AEFEK* n° 16, Janvier 2010, tiré de <http://aefek.free.fr/pageLibre00010a72.html>, 25 mai 2014.

HUGHES Caroline et REAP Sopheap, "Nature and Cause of Conflict Escalation in 1998 National Election", Cambodia Development Resource Institute/Cambodian Centre for Conflict Resolution, Phnom Penh, Januray 2000, 99 pages

ISOART Paul, "L'O.N.U. et le Cambodge", in *Revue générale du droit international public*, volume 3, 1993, pp. 645-688

JACQUES Claude, "Nouvelles orientations pour l'étude de l'histoire du pays khmer", in *ASEMI Vol. XIII, 1.4, Cambodge I*, 1982, pp. 39 – 57

JENNAR Raoul Marc, "Les Constitutions du Cambodge : ambitions, continuités et ruptures", in *Actes du Colloque International sur la Khmérologie* du 26-30 août 1996, Vol. I, Université royale de Phnom-Penh, 1998, pp. 257 à 284.

JENNAR Raoul, "L'ONU au Cambodge. Les leçons de l'APRONUC", in *Etudes internationales*, Vol. XXVI, no 2, juin 1995, pp. 291-314

KHIN Sok, " La documentation de l'histoire du Cambodge pour la période d'après 1954", in *Actes du 2e Colloque sur la Khmérologie* du 26 à 30 août 1996, Presse de l'Université royale de Phnom-Penh, 1998, pp. 285-288

KILJUNNEN Kimmo, "Kampuchea, decade of the genocide", report of a Finnish Inquiry Commission, Zed Books, London, 1986, 126 pages

KONG Phirun et CROUZATIER Jean-Marie, "Les Etudes sur le droit cambodgien", *Biennale de l'INALCO, Colloque de Phnom Penh*, 29 novembre-1er décembre 1995. 17 pages

KONG Phirun, "La démocratie dans l'histoire du Cambodge", in *Actes du Colloque International sur la Khmérologie* du 26-30 août 1996, Vol. I, Université royale de Phnom-Penh, 1998, pp. 349 à 368.

KONG Phirun, « Le fondement du droit constitutionnel cambodgien », in *Annales de la*

Faculté de droit et des Sciences économiques, 1996 Phnom Penh, pp. 45-54

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE, *Les institutions du Cambodge*, Notes et Etudes Documentaires, N° 3605, 1^{er} Juillet 1969, 39 pages

LECHERVY Christian, « Le Cambodge : de la paix à la démocratie ? » in *Problèmes politiques et sociaux*, dossiers d'actualité mondiale, n° 718, 3 décembre 1993

MARTIN Marie Alexandrine, "Le Gouvernement de coalition du Kampuchea Démocratique : histoire, bilan et perspective" in *ASEMI Vol. XIII, 1.4*, Cambodge I, 1982, pp. 469

MIKAELIAN Gregory, VIENNE Marie-Sybille (de) et FORMOSO Bernard, "Présence des royautés sud-est asiatiques ?", in JAMMES Jérémy et ROBINNE François (dir.), *L'Asie du Sud-Est 2014. Bilan, enjeux et perspectives*, Bangkok, IRASEC, 2014, pp. 99-120)

MIKAELIAN, Grégory, "Un aperçu des traditions juridiques khmères, intervention dans le cadre de la formation ", Campus Asie international 2014 organisé par l'Ordre des avocats de Paris du 16 au 18 février 2014, Phnom Penh, inédit, 9 pages, tiré de http://www.avocatcampusinternational.org/interventions/1_Gregory_Mikaelian.pdf, le 7 juin 2014

MIKAELIAN, Grégory, « Cambodge, *ad majorem pecuniae gloriam* », [in] Jérémy Jammes et François Robinne (dir.), *L'Asie du Sud-Est 2013*, Bangkok, Irasec, janvier 2013, pp. 151-176.

MIKAELIAN, Grégory, « Cambodge, une agonie programmée », [in] JAMMES Jérémy et TREGLODE Benoît (de) (dir.), *Asie du Sud-Est 2012*, Paris-Bangkok, Les Indes savantes-Irasec, janvier 2012, pp. 131-149

MIKAELIAN, Grégory, « L'écriture de l'histoire du Cambodge moyen », [in] Bulletin de l'AEFEK n° 8, septembre 2005. tiré de <http://aefek.free.fr/pageLibre00010604.html>, le 6 juin 2014

MIKAELIAN, Grégory, « Pour une relecture du jeu politique cambodgien : le cas du Cambodge de la reconstruction (1993-2005) », [in] Alain Forest (dir.), *Cambodge contemporain*, Bangkok- Paris, Les Indes Savantes-Irasec, 2008, pp. 141-188

NEPOTE Jacques, "Pour une reconstruction de l'histoire du Cambodge", in *ASEMI 15 – Cambodge II*, 1984, pp. 69 à 101

NEPOTE, Jacques, « Les nouveaux sino-khmers acculturés : un milieu social perturbateur ? », in *Péninsule* n°30, 1995 (1), pp. 133-154.

OUM Sarith et SUNG Sy Youth, "Activités de l'Assemblée nationale du Royaume du Cambodge (première législature 1993 – 1998)", in *Annales de la Faculté de droit et des Sciences économiques*, vol. 1999, Phnom Penh, pp. 87-95.

PRESCHEZ Philippe, « Le Cambodge depuis 1941 : État des travaux », In *Revue française de science politique*, 11e année, n°4, 1961. pp. 906-935

ROS Chantrabot, "Cambodge: quels lendemains?" in *Actes du Colloque International sur la Khmérologie* du 26-30 août 1996, Vol. I, Université royale de Phnom-Penh, 1998, pp. 386 à 397

ROS Chantrabot, "Le Cambodge et son intégration dans la communauté internationale", in *Actes du 2e Colloque sur la Khmérologie* du 26 à 28 janvier 2000, Université royale de Phnom-Penh, 2000, pp. 170 à 185

ROYAL GOVERNMENT OF CAMBODIA, *National Strategy for Poverty Reduction 2003-2005*, Phnom Penh, December 2002

ROYAL GOVERNMENT OF CAMBODIA, *Rectangular Strategy for Growth, Employment, Equity and Efficiency, Phase III*, Phnom Penh, mars 1995, 42 pages

ROYAL GOVERNMENT OF CAMBODIA, *Significant Achievements of the Royal Government of Cambodia during four years (2004-2007)*, Phnom Penh, Mai 2008 (en khmer), 157 pages

SAINTE-MARIE Denis, « Réalisation d'une base de données juridiques relative au droit cambodgien sur CDROM », de septembre 1996 à septembre 1998, in *Annales de la Faculté de droit et des Sciences économiques*, vol. 1998, Phnom Penh, pp. 105-109.

SCALABRINO Camille et GRUNEWALD François, "Les instantanés cambodgiens", in *Les affaires cambodgiennes, 1979-189*, Asie-Débat – 5, L'Harmattan, Paris, 1989, pp. 181-194

THE COOPERATION COMMITTEE FOR CAMBODIA, *CSO Contributions to the Development of Cambodia 2011*, Mars 2012, 60 pages

THE COOPERATION COMMITTEE FOR CAMBODIA, *CSO Contributions to the Development of Cambodia 2012, opportunities and challenges*, Mai 2013, 90 pages

THION Serge et VICKERY Michael, "Cambodge : problèmes de la reconstruction? in *ASEMI Vol. XIII, 1.4, Cambodge I*, 1982, pp. 395 – 419

THION, Serge « Quelques constantes de la vie politique cambodgienne », *Affaires cambodgiennes, 1979-1989*, Paris, L'Harmattan, Asie-Débat - 5, 1989, pp. 224-247

VICKERY Michael, "Cambodia After the Peace", *Thai-Yunnan Project Newsletter*, Canberra, Australian National University, Number Seventeen, June 1992, pp. 3-18.

VICKERY Michael, "Is Cambodia Ready for Liberalization?", *The Nation* (Bangkok), 13 January 1991.

WIDYONO Benny, « The King and I », in *Asia Times online*, 5 février 2013, tiré de http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/OB05Ae01.html, consulté le 21 avril 2013

WORLD BANK, *Cambodia at the crossroads, Strengthening Accountability to Reduce Poverty*, No. 30636-KH, November 15, 2004, 143 pages

PERIODIQUES

Cambodge Nouveau, mensuel, Phnom-Penh. de 1994 à 2013

Kampuchea Thmey, quotidien, Phnom-Penh -

Koh Santepheap, quotidien, Phnom-Penh -

Rasmey Kampuchea, quotidien, Phnom-Penh -

The Cambodia Daily, quotidien, Phnom-Penh -

The Phnom-Penh Post, quotidien, Phnom-Penh -

Sites Internet

Gouvernement français : Premier Ministre, secrétariat général du Gouvernement - www.gouvernement.fr

Le Conseil d'État français - www.conseil-etat.fr

La Documentation française - www.ladocumentationfrancaise.fr

Portails de revues scientifiques en sciences humaines et sociales

www.persee.fr

<http://www.cairn.info>

<http://aefek.free.fr>

Sites Internet Cambodge

Assemblée nationale du Cambodge - <http://www.nac.org.kh/>

Cabinet du Premier Ministre du Cambodge - www.cnv.org.kh

Présidence du Conseil des Ministres - <http://www.pressocm.gov.kh>

Commission nationale électorale - <http://necelect.org.kh/>

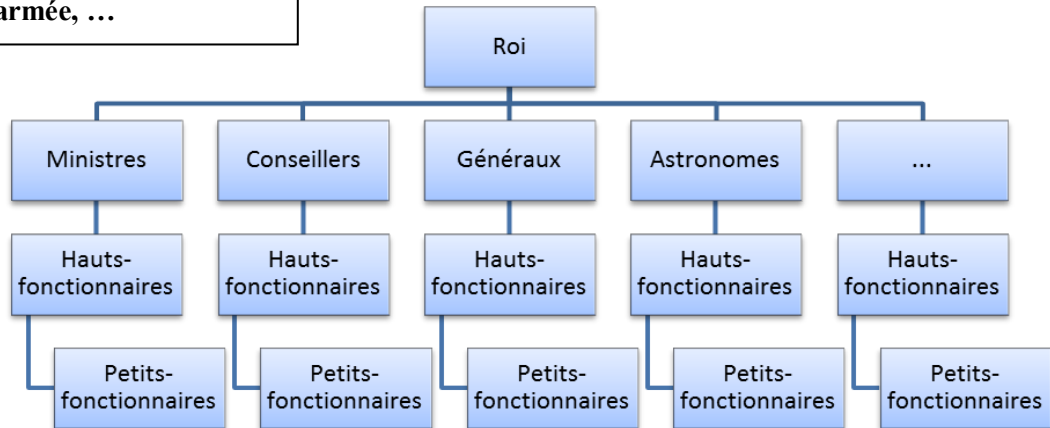
ANNEXES

- Annexe 1 : L'Administration centrale du Royaume khmer jusqu'au XVI^e siècle (Schéma I)
- Annexe 2 : L'Administration du Royaume khmer du XVI^e au XX^e siècle (Schéma II)
- Annexe 3 : L'Administration du Royaume khmer du XVI^e au XX^e siècle (Schéma III)
- Annexe 4 : La Constitution du Royaume du Cambodge (traduction en français non-officielle, Version supervisée par le Conseil constitutionnel, le 27 mai 2015)
- Annexe 5 : *Kram* n°02 NS/94 du 20 juillet 1994 promulguant la loi relative à l'organisation et au fonctionnement du Conseil des ministres
- Annexe 6 : *Anukret* du 30 avril 1996 relatif à l'organisation et au fonctionnement des ministères et des secrétariats d'État

ANNEXE 1. L'ADMINISTRATION CENTRALE DU ROYAUME KHMER JUSQU'AU XVII^E SIECLE

Monarchie absolue :
Le Roi-administrateur,
Le Roi-juge,
Le Roi-général, chef de
l'armée, ...

Schéma I

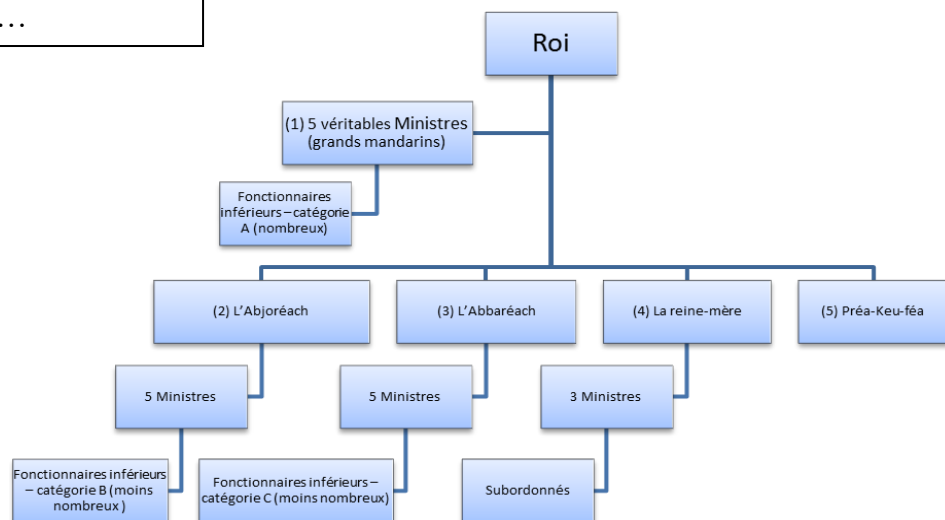


IMBERT Jean, *Histoire des Institutions Khmères*, Annales de la faculté de droit, Entreprise Khmère de Librairie, Phnom Penh, 1961, p.30

ANNEXE 2. L'ADMINISTRATION DU ROYAUME KHMER DU XVII^E AU XXI^E SIECLE

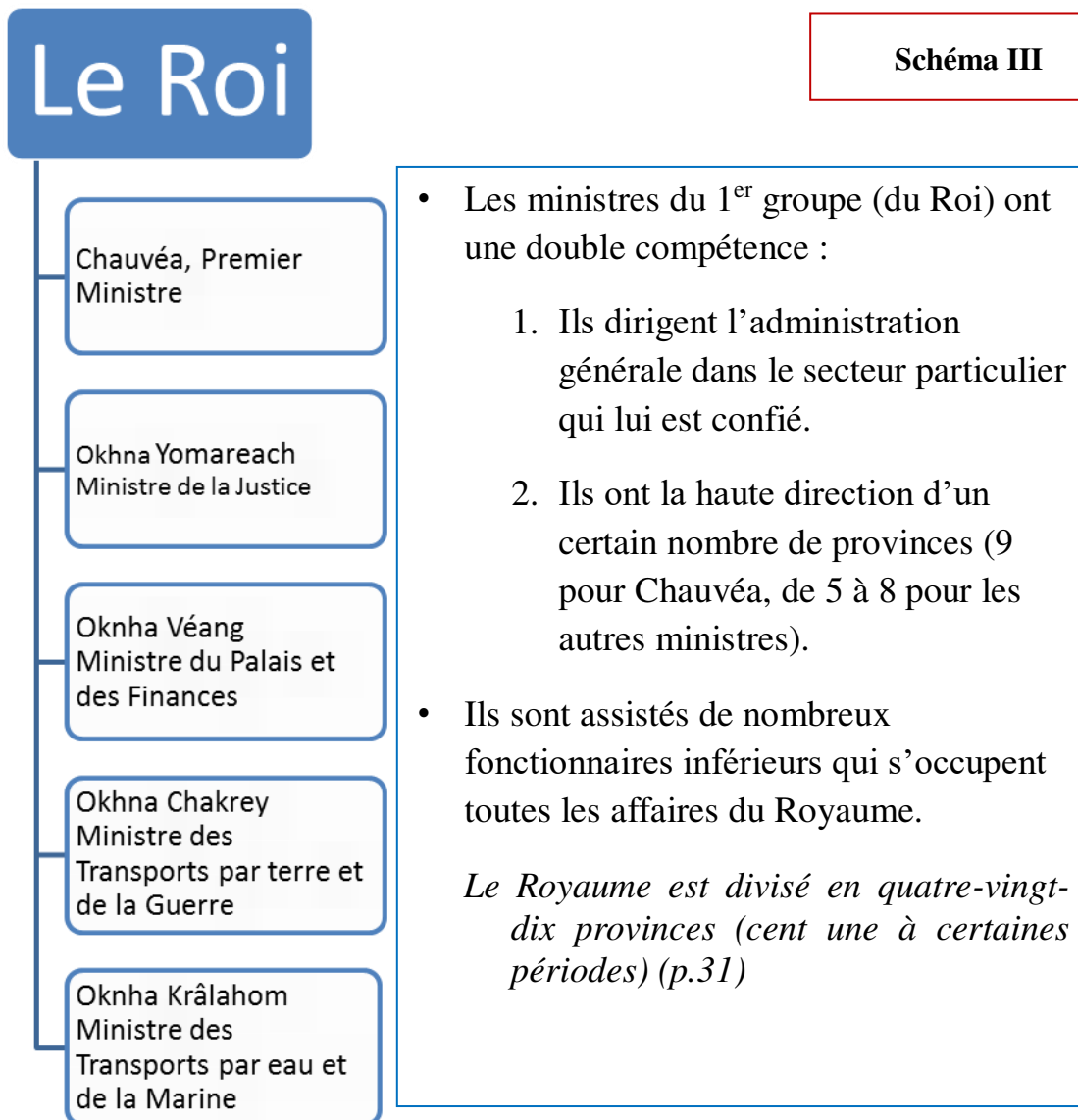
Monarchie absolue :
Le Roi-administrateur,
Le Roi-juge,
Le Roi-général, chef de
l'armée, ...

Schéma II



IMBERT Jean, *Histoire des Institutions Khmères*, Annales de la faculté de droit, Entreprise Khmère de Librairie, Phnom Penh, 1961, p.30

ANNEXE 3. L'ADMINISTRATION DU ROYAUME KHMER DU XVII^E AU XXI^E SIECLE



IMBERT Jean, *Histoire des Institutions Khmères*, Annales de la faculté de droit, Entreprise Khmère de Librairie, Phnom Penh, 1961, pp. 55-61

ANNEXE 4. LA CONSTITUTION DU ROYAUME DU CAMBODGE

ROYAUME DU CAMBODGE

Nation Religion Roi

Conseil constitutionnel

LA CONSTITUTION DU ROYAUME DU CAMBODGE

Traduction non-officielle

Version supervisée par le Conseil constitutionnel

27 mai 2015

PREAMBULE

Nous, Peuple Khmer,

Habités à avoir une grande civilisation, une nation prospère, un territoire très étendu, une renommée étincelante comme l'éclat du diamant;

Tombés dans une déchéance terrifiante au cours des deux dernières décennies où nous avons traversé des souffrances et désastres indescriptibles, avilissants des plus regrettables;

Dans un sursaut de conscience, debout avec une ferme détermination de nous unir, de renforcer l'unité nationale, de défendre le territoire du Cambodge, de préserver la précieuse souveraineté et la merveilleuse civilisation d'ANGKOR, de rebâtir le pays, pour qu'il redevienne une « Oasis de paix » en nous basant sur le système de démocratie libérale pluraliste, de garantir les droits de l'homme, d'assurer le respect de la loi, d'être hautement responsables de la destinée de la nation qui doit se développer et prospérer à jamais;

EN VERTU DE CETTE VOLONTE INEBRANLABLE,

Inscrivons dans la Constitution du Royaume du Cambodge, ce qui suit:

CHAPITRE I - DE LA SOUVERAINETE

Article 1^{er}.

Le Cambodge est un Royaume où le Roi exerce ses fonctions d'après la Constitution et le régime de la démocratie libérale pluraliste.

Le Royaume du Cambodge est un État indépendant, souverain, pacifique, perpétuellement neutre, non-aligné.

Article 2.

L'intégrité territoriale du Royaume du Cambodge est absolument inviolable dans ses frontières délimitées sur les cartes à l'échelle 1/100.000 établies entre les années 1933-1953 et internationalement reconnues entre les années 1963-1969.

Article 3.

Le Royaume du Cambodge est un État indivisible.

Article 4.

La devise du Royaume du Cambodge est : Nation, Religion, Roi.

Article 5.

La langue et l'écriture officielles sont la langue et l'écriture khmères.

Article 6.

Phnom Penh est la capitale du Royaume du Cambodge.

Le drapeau national, l'hymne national et les armoiries nationales sont définis dans les annexes 1, 2 et 3.

CHAPITRE II - DU ROI

Article 7.

Le Roi du Cambodge règne mais ne gouverne pas.

Le Roi est le chef de l'État à vie.

La personne du Roi est inviolable.

Article 8.

Le Roi incarne le symbole de l'unité et de la continuité nationales.

Le Roi est le garant de l'indépendance nationale, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale du Royaume du Cambodge. Il est le garant du respect des droits et libertés des citoyens et du respect des traités internationaux.

Article 9.

Le Roi joue le rôle d'arbitre suprême pour garantir le fonctionnement régulier des pouvoirs publics.

Article 10.

La monarchie cambodgienne est une monarchie élective.

Le Roi n'a pas le pouvoir de désigner un héritier pour régner.

Article 11 *nouveau*

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 du Sénat, le Président de l'Assemblée nationale et le Premier Ministre, le Président du Sénat exerce alors les fonctions de chef de l'État à la place du Roi en qualité de Régent.

Au cas où le Président du Sénat ne peut pas remplir les fonctions de chef de l'État à la place du Roi en qualité de Régent à la suite de la maladie grave du Roi, comme prévu à l'alinéa ci-dessus, le Président de l'Assemblée nationale exerce alors ces fonctions.

Les fonctions de chef de l'État à la place du Roi, en cette qualité de Régent, peuvent être exercées en remplacement par d'autres personnalités, dans le cas prévu à l'alinéa

précédent, selon l'ordre hiérarchique suivant:

- a- Le premier Vice-Président du Sénat,
- b- Le premier Vice-Président de l'Assemblée nationale,
- c- Le second Vice-Président du Sénat,
- d- Le second Vice-Président de l'Assemblée nationale.

Article 12 *nouveau*

Au décès du Roi, le Président du Sénat exerce les fonctions de chef de l'État par intérim, en qualité de Régent du Royaume du Cambodge.

Au cas où le Président du Sénat ne peut pas remplir les fonctions de chef de l'État par intérim en qualité de Régent, les alinéas 2 et 3 de l'article 11 *nouveau* doivent entrer en application.

Article 13 *nouveau*

Dans un délai de sept jours au plus, le nouveau Roi du Cambodge est élu par le Conseil de la Couronne.

Les membres du Conseil de la Couronne comprennent:

- Le Président du Sénat
- Le Président de l'Assemblée nationale
- Le Premier Ministre
- Les chefs Suprêmes des deux ordres religieux, Mohanikay et Dhammayuttikanikay
- Les premier et second Vice-Présidents du Sénat
- Les premier et second Vice-Présidents de l'Assemblée nationale.

L'organisation et le fonctionnement du Conseil de la Couronne sont fixés par une loi.

Article 14.

Doit être élu Roi du Royaume du Cambodge, un membre de la famille royale âgé d'au moins 30 ans et descendant du Roi Ang Duong ou du Roi Norodom ou encore du Roi Sisowath.

Avant de monter sur le Trône, le Roi prête serment conformément au texte inscrit à l'annexe 4.

Article 15.

L'épouse du Roi porte le titre de Reine du Royaume du Cambodge.

Article 16.

La Reine du Royaume du Cambodge n'a pas le droit de s'impliquer dans la politique, d'exercer une fonction dirigeante 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.

Article 17.

La disposition de l'alinéa 1er de l'article 7 de la présente Constitution, selon laquelle le Roi règne mais ne gouverne pas, ne peut en aucun cas être modifiée.

Article 18 *nouveau*

Le Roi communique avec le Sénat et l'Assemblée nationale par des messages royaux.

Ces messages ne peuvent faire l'objet d'un débat au Sénat et à l'Assemblée nationale.

Article 19 nouveau

Le Roi nomme le Premier Ministre et le Conseil des Ministres selon les modalités prévues à l'article 119 *nouveau*.

Article 20.

Le Roi reçoit en audience officielle deux fois par mois le Premier Ministre et le Conseil des Ministres qui portent à Sa très haute information le compte rendu de la situation du pays.

Article 21.

Sur proposition du Conseil des Ministres, le Roi signe les décrets royaux de nomination, de mutation ou de révocation des hauts fonctionnaires civils et militaires, des ambassadeurs, des envoyés extraordinaires et plénipotentiaires.

Sur proposition du Conseil supérieur de la Magistrature, le Roi signe les décrets royaux de nomination, de mutation ou de révocation des magistrats.

Article 22 nouveau

Quand la nation est en danger, le Roi proclame publiquement l'état d'urgence après avis unanime du Premier Ministre, du Président de l'Assemblée nationale et du Président du Sénat.

Article 23.

Le Roi est le Commandant Suprême des Forces Armées royales Khmères. Un Commandant en chef des Forces Armées royales Khmères est nommé pour commander ces Forces Armées royales Khmères.

Article 24 nouveau

Le Roi est le Président du Haut Conseil de la défense nationale qui devra être créé par une loi.

Le Roi déclare la guerre après l'approbation de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Article 25.

Le Roi reçoit les lettres de créance des ambassadeurs ou envoyés extraordinaires et plénipotentiaires des pays étrangers, accrédités auprès du Royaume du Cambodge.

Article 26 nouveau

Le Roi signe les traités et conventions internationaux et les ratifie après l'approbation de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Article 27

Le Roi détient le droit de commutation de peine et le droit de grâce.

Article 28 nouveau

Le Roi signe les *Kram* promulguant la Constitution et les lois adoptées par l'Assemblée nationale et définitivement examinées par le Sénat, ainsi que les *Kret* sur proposition du Conseil des Ministres.

En cas de maladie et de traitement médical à l'étranger, le Roi peut déléguer Son pouvoir de signature des *Kram* et des *Kret* au chef de l'État par intérim. Cette délégation de signature est expresse.

Article 29 nouveau

Le Roi crée et confère les distinctions honorifiques nationales.

Le Roi décide l'octroi des grades et titres militaires et civils dans le cadre déterminé par la loi.

Article 30 *nouveau*

Pendant l'absence du Roi, le Président du Sénat assume les fonctions de chef de l'État par intérim.

Au cas où le Président du Sénat ne peut remplir les fonctions de chef de l'État par intérim pendant l'absence du Roi, la prise en charge des fonctions de chef de l'État par intérim doit se faire suivant les alinéas 2 et 3 de l'article 11 *nouveau*.

CHAPITRE III - DES DROITS ET DES DEVOIRS DES CITOYENS KHMERS

Article 31.

Le Royaume du Cambodge reconnaît et respecte les droits de l'homme tels qu'ils sont inscrits dans la Charte des Nations Unies, dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et dans tous les traités et conventions relatifs aux droits de l'homme, de la femme et de l'enfant.

Les citoyens khmers sont égaux devant la loi : ils ont les mêmes droits, les mêmes libertés et les mêmes devoirs sans distinction de race, de couleur, de sexe, de langue, de croyances, de religions, de tendances politiques, d'origine de naissance, de classe sociale, de fortune ou d'autres situations. L'exercice des droits et libertés par chaque individu ne doit pas porter atteinte aux droits et libertés d'autrui. Ces droits et libertés doivent s'exercer dans les conditions fixées par la loi.

Article 32.

Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité personnelle.

La peine de mort ne doit en aucun cas exister.

Article 33.

Le citoyen khmer ne doit pas être privé de sa nationalité, exilé, ou arrêté pour être extradé vers un pays étranger, sauf dans le cas où il existe un accord de réciprocité.

Le citoyen khmer vivant à l'étranger doit être protégé par l'État.

L'acquisition de la nationalité khmère doit être déterminée par la loi.

Article 34 *nouveau*

Les citoyens khmers des deux sexes ont le droit de vote et d'éligibilité.

Les citoyens khmers des deux sexes âgés d'au moins 18 ans ont le droit de vote.

Les citoyens khmers des deux sexes âgés d'au moins 25 ans peuvent être candidats aux élections des députés.

Les citoyens khmers des deux sexes âgés d'au moins 40 ans peuvent être candidats aux élections des sénateurs.

Les règles limitatives des droits de vote et d'éligibilité doivent être stipulées dans les lois électorales.

Article 35.

Les citoyens khmers des deux sexes ont le droit de participer activement à la vie

politique, économique, sociale et culturelle de la nation.

Toute requête des citoyens doit être minutieusement examinée et résolue par les organes de l'État.

Article 36.

Les citoyens khmers des deux sexes ont le droit de choisir un métier conforme à leur aptitude et selon les besoins de la société.

Les citoyens khmers des deux sexes ont le droit de recevoir la même rémunération pour un travail identique.

Le travail au foyer a la même valeur que le travail rémunéré à l'extérieur du foyer.

Les citoyens khmers des deux sexes ont le droit de bénéficier de l'assurance sociale et des avantages sociaux déterminés par la loi.

Les citoyens khmers des deux sexes ont le droit de créer des syndicats et d'en être membres.

L'organisation et le fonctionnement des syndicats seront déterminés par la loi.

Article 37.

Les droits de grève et de manifestations pacifiques doivent s'exercer dans le cadre de la loi.

Article 38.

La loi interdit toute violation corporelle d'un individu. La loi protège la vie, l'honneur et la dignité des citoyens.

L'accusation, l'arrestation, la garde à vue ou la détention d'un individu ne pourront s'effectuer que conformément aux dispositions légales.

La contrainte, la punition corporelle ou tout traitement aggravant la peine du détenu ou du prisonnier sont interdits. L'auteur de tels actes, les co-auteurs et les complices doivent être punis conformément à la loi.

L'aveu provenant d'une contrainte corporelle ou d'une pression morale ne doit pas être considéré comme une preuve de culpabilité.

Le bénéfice du doute profite à l'accusé.

Tout accusé est présumé innocent jusqu'au verdict définitif du tribunal.

Tout individu a le droit de se défendre en justice.

Article 39.

Tout citoyen khmer a le droit de dénoncer, porter plainte ou réclamer des réparations pour des préjudices causés par des activités illégales des organismes de l'État, des organismes sociaux et du personnel de ces organismes. Le règlement des plaintes et la réparation des préjudices sont de la compétence des tribunaux.

Article 40.

La liberté des citoyens de se déplacer au loin ou à proximité et d'installer leur domicile d'une façon légale, doit être respectée.

Tout citoyen khmer peut aller s'installer à l'étranger ou revenir au pays.

La protection des droits à l'inviolabilité du domicile et à la confidentialité des correspondances par lettre, télégramme, télex, télécopie et téléphone, doit être garantie.

La fouille des domiciles, des biens matériels et des personnes doit être effectuée conformément aux dispositions légales.

Article 41.

Tout citoyen khmer a la liberté d'exprimer ses opinions personnelles, la liberté de presse, de publication et de réunion. 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.

Le régime de la presse est réglementé par la loi.

Article 42.

Tout citoyen khmer a le droit de créer des associations et des partis politiques. Ce droit est déterminé par la loi.

Tout citoyen khmer peut participer à des organisations de masse, destinées à s'entraider et protéger les réalisations nationales et l'ordre social.

Article 43.

Les citoyens khmers des deux sexes ont le plein droit à la croyance.

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.

Le bouddhisme est la religion de l'État.

Article 44.

Toute personne, individuellement ou collectivement, a le droit de propriété. Seule une personne physique ou morale de nationalité khmère a le droit à la propriété foncière.

La propriété privée légale est placée sous la protection de la loi.

L'expropriation n'est possible que si l'utilité publique l'exige dans des cas stipulés par la loi et que si une compensation appropriée et juste est accordée au préalable.

Article 45.

Toute forme de discrimination contre le sexe féminin est abolie.

L'exploitation du travail de la femme est interdite.

L'homme et la femme ont les mêmes droits dans tous les domaines, spécialement dans celui du mariage et de la famille.

Le mariage doit se faire dans les conditions prévues par la loi et selon les principes du consentement mutuel et de la monogamie.

Article 46.

Le trafic des êtres humains, l'exploitation de la prostitution et des obscénités portant atteinte à la dignité de la femme sont interdits.

Le licenciement de la femme enceinte est interdit. La femme a droit aux congés de maternité, avec paiement intégral de son salaire et garantie de son ancienneté dans l'emploi et des autres avantages sociaux.

L'État et la société créent les conditions pour permettre aux femmes, spécialement celles démunies des zones rurales de bénéficier de l'assistance en vue d'avoir une profession, de recevoir des soins médicaux, de scolariser leurs enfants et de vivre décemment.

Article 47.

La mère et le père ont l'obligation de soigner, élever et éduquer leurs enfants, pour qu'ils deviennent de bons citoyens.

Les enfants ont le devoir de subvenir aux besoins de leurs parents âgés et d'en prendre soin conformément aux coutumes khmères.

Article 48.

L'État assure la protection des droits de l'enfant, tels qu'ils sont inscrits dans les conventions relatives aux droits de l'enfant, spécialement le droit à la vie, le droit à l'éducation scolaire, le droit à la protection dans les situations de guerre et à la protection contre l'exploitation économique ou sexuelle.

L'État protège l'enfant contre tout travail susceptible de nuire à son éducation et à sa scolarisation, à sa santé ou à son bien-être.

Article 49.

Tout citoyen khmer doit respecter la Constitution et les lois.

Tout citoyen khmer a l'obligation de contribuer à l'édification nationale et à la défense de la patrie.

L'obligation de défendre la patrie s'effectue selon les dispositions de la loi.

Article 50.

Tout citoyen khmer des deux sexes doit respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie libérale pluraliste.

Tout citoyen khmer des deux sexes doit respecter les biens publics et la propriété privée légale.

CHAPITRE IV - DU REGIME POLITIQUE

Article 51 *nouveau*

Le Royaume du Cambodge pratique une politique de démocratie libérale pluraliste.

Tout citoyen khmer est maître de la destinée de son pays.

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.

Les pouvoirs sont séparés entre le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.

Article 52.

Le Gouvernement royal du Cambodge s'engage fermement à préserver et défendre l'indépendance, la souveraineté, l'intégrité territoriale du Royaume du Cambodge, à appliquer la politique de réconciliation nationale pour protéger l'unité nationale, à préserver les bonnes mœurs et coutumes de la nation. Le Gouvernement royal du Cambodge doit défendre la légalité, garantir l'ordre et la sécurité publics. L'État veille prioritairement aux conditions de vie et au bien-être des citoyens.

Article 53.

Le Royaume du Cambodge maintient fermement une politique de neutralité perpétuelle et de non-alignement. Le Royaume du Cambodge coexiste pacifiquement avec

les pays voisins et avec tous les autres pays du monde.

Le Royaume du Cambodge n'agresse jamais aucun autre pays, ne s'ingère pas directement ou indirectement et sous quelque forme que ce soit dans les affaires intérieures des autres pays, 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 conclut aucun accord militaire incompatible avec sa politique de neutralité.

Le Royaume du Cambodge n'autorise ni l'installation de bases militaires étrangères sur son territoire, ni non plus l'installation de ses bases militaires à l'étranger, sauf dans le cadre de la requête de l'Organisation des Nations Unies.

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.

Article 54.

La production, l'utilisation et le stockage des armes atomiques, des armes chimiques ou des armes bactériologiques sont formellement interdits.

Article 55.

Tous traités et accords 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.

CHAPITRE V - DE L'ECONOMIE

Article 56.

Le Royaume du Cambodge pratique le système de l'économie de marché.

L'organisation et le fonctionnement de ce système économique sont déterminés par la loi.

Article 57.

L'impôt ne peut être prélevé que lorsqu'il est autorisé par une loi. Le budget national doit être fixé et exécuté conformément à la loi.

La gestion monétaire et le système financier doivent être fixés par la loi.

Article 58.

Le domaine de l'État comprend notamment le sol, le sous-sol, les montagnes, la mer, les fonds marins, les sous-fonds marins, les côtes, l'espace aérien, les îles, les fleuves, les canaux, les rivières, les lacs, les forêts, les ressources naturelles, les centres économiques et culturels, les bases de défense du pays, les autres constructions appartenant à l'État.

L'administration, l'utilisation et l'affectation des biens de l'État sont déterminées par la loi.

Article 59.

L'État doit préserver et protéger l'environnement et l'équilibre des ressources naturelles, en organisant par une planification précise la gestion notamment du sol, de l'eau,

de l'atmosphère, de l'air, de la géologie, du système écologique, des mines, de l'énergie, du pétrole et du gaz, des roches, du sable, des pierres précieuses, des forêts et sous-produits forestiers, de la faune, des poissons, des ressources aquatiques.

Article 60.

Le citoyen a le droit de vendre et d'échanger librement ce qu'il produit. L'obligation de vendre des productions à l'État ou l'appropriation, même momentanée, des richesses ou des biens privés par l'État est interdite, sauf dans des conditions spécialement autorisées par la loi.

Article 61.

L'État encourage le développement économique dans tous les domaines, particulièrement dans les domaines agricole, artisanal, industriel, à commencer par les régions les plus reculées, en se préoccupant de la politique de l'eau, de l'électricité, des routes et moyens de transport, des techniques modernes et du système de crédit.

Article 62.

L'État se préoccupe de résoudre les moyens de production, de soutenir les prix des produits agricoles et artisanaux et d'aider à trouver des débouchés pour l'écoulement de ces produits.

Article 63.

L'État veille à régulariser les marchés en vue d'assurer au citoyen un niveau de vie convenable.

Article 64.

L'État interdit à tout individu d'importer, de produire ou de vendre des stupéfiants, des produits de contrefaçon, des produits périmés qui nuisent à la santé et à la vie du consommateur, et le punit sévèrement.

CHAPITRE VI - DE L'EDUCATION, DE LA CULTURE ET DE L'ACTION SOCIALE

Article 65.

L'État doit protéger et favoriser le droit du citoyen à une éducation de qualité à tous les niveaux, et prendre toutes les mesures pour assurer progressivement cette éducation à tous les citoyens.

L'État porte son attention au domaine de l'éducation physique et des sports, qui contribue au bien-être de tous les citoyens khmers.

Article 66.

L'État établit un système éducatif complet et unifié dans l'ensemble du pays, capable de garantir les principes de liberté de l'instruction et d'égalité de l'éducation pour offrir à chaque citoyen l'égalité de chance dans l'édification de sa vie.

Article 67.

L'État met en application un programme d'études et les principes pédagogiques modernes incluant l'enseignement de la technologie et des langues étrangères.

L'État administre les établissements et les classes d'enseignement publics et privés dans tous les cycles.

Article 68.

L'État assure gratuitement à tout citoyen un enseignement public primaire et secondaire.

Le citoyen doit recevoir une éducation scolaire pendant au moins neuf années.

L'État aide à propager et à promouvoir les écoles du Pali et l'enseignement bouddhique.

Article 69.

L'État a l'obligation de préserver et de développer la culture nationale.

L'État a l'obligation de protéger et de développer la langue khmère en fonction des besoins.

L'État a l'obligation de conserver et de protéger les monuments anciens, les objets d'art anciens, et de restaurer les sites historiques.

Article 70.

Toute infraction portant atteinte ou relative au patrimoine culturel et au patrimoine artistique doit être sévèrement punie.

Article 71.

Le périmètre des sites du patrimoine national ainsi que des sites classés comme des patrimoines mondiaux doit être considéré comme zone neutre interdite à toute activité militaire.

Article 72.

La santé du peuple doit être garantie. L'État veille à la prévention et aux soins des maladies. Les pauvres doivent bénéficier gratuitement des consultations dans les hôpitaux, les infirmeries et les maternités publics.

L'État crée des infirmeries et des maternités dans les zones rurales.

Article 73.

L'État se préoccupe des enfants et des mères, en encourageant la création des garderies et en assistant les femmes sans soutien qui ont beaucoup d'enfants à charge.

Article 74.

L'État apporte assistance aux invalides et aux familles des combattants qui ont sacrifié leur vie pour la nation.

Article 75.

L'État établit un régime de sécurité sociale pour les ouvriers et les employés.

CHAPITRE VII - DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

Article 76.- *nouveau*

L'Assemblée nationale comprend au moins 120 députés.

Les députés sont élus au suffrage universel, libre, égal, direct et au scrutin secret.

Les députés sont rééligibles.

Les citoyens khmers des deux sexes jouissant du droit de vote, âgés de 25 ans au moins et ayant la nationalité khmère de naissance ont le droit d'être candidats à l'Assemblée nationale.

Les modalités et le fonctionnement des élections doivent être déterminés par la loi électorale.

Article 77.

Les députés à l'Assemblée nationale sont les représentants de la nation khmère toute entière et non des seuls citoyens de leur circonscription.

Tout mandat impératif doit être considéré comme nul.

Article 78.

La législature de l'Assemblée nationale est de 5 ans et prend fin lors de l'entrée en fonction de la nouvelle Assemblée nationale. L'Assemblée nationale ne peut être dissoute avant la fin de son mandat sauf au cas où le Gouvernement royal a été renversé deux fois pendant une période de 12 mois.

Dans ce cas, le Roi doit, sur proposition du Premier Ministre et avec l'accord du Président de l'Assemblée nationale, dissoudre l'Assemblée nationale.

L'élection de la nouvelle Assemblée doit se dérouler dans les 60 jours au plus tard, à compter de la date de la dissolution de l'Assemblée.

Pendant cette période, le Gouvernement royal est chargé uniquement de l'expédition des affaires courantes.

En temps de guerre ou dans d'autres circonstances exceptionnelles, lorsqu'il est impossible d'organiser les élections, l'Assemblée nationale peut, sur proposition du Roi, proclamer la prorogation de sa législature d'un an chaque fois.

La proclamation de la prorogation de la législature de l'Assemblée nationale doit être décidée par les deux tiers au moins de tous ses membres.

Article 79.

Le mandat du membre de l'Assemblée nationale est incompatible avec l'exercice actif des fonctions publiques et avec les fonctions de membre d'une autre institution stipulée dans la Constitution, à l'exception des fonctions exercées au sein du Conseil des Ministres du Gouvernement royal.

Dans ce cas, le député concerné garde la qualité de membre ordinaire de l'Assemblée nationale, mais il ne doit avoir aucune fonction dans le Comité Permanent et dans les différentes Commissions de l'Assemblée nationale.

Article 80.

Les députés jouissent de l'immunité parlementaire. Aucun député ne peut en aucun cas être poursuivi, arrêté, gardé à vue ou détenu à cause de ses opinions ou des votes exprimés à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

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 ministère 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 de l'Assemblée nationale pour adoption à la majorité des deux tiers de tous 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.

Article 81.

L'Assemblée nationale dispose d'un budget autonome pour son fonctionnement.

Les députés perçoivent une indemnité.

Article 82 *nouveau*

La première session de l'Assemblée nationale s'ouvre soixante jours au plus tard après les élections, sur convocation du Roi.

Avant de commencer ses travaux, l'Assemblée nationale doit proclamer la validité du mandat de chaque membre et voter séparément pour élire le Président, les Vice-Présidents et tous les membres des diverses Commissions de l'Assemblée nationale, à la majorité absolue de tous ses membres.

L'Assemblée nationale doit adopter son règlement intérieur à la majorité absolue de tous ses membres.

Tous les députés doivent, avant d'entrer en fonction, prêter serment conformément au texte inscrit à l'annexe 5 de la Constitution.

Article 83.

L'Assemblée nationale se réunit en session ordinaire deux fois par an.

Chaque session dure au moins trois mois. À la demande du Roi ou sur proposition du Premier Ministre ou d'un tiers au moins des membres de l'Assemblée nationale, le Comité Permanent de l'Assemblée nationale convoque une session extraordinaire de l'Assemblée nationale.

Dans ce cas, l'ordre du jour précis de la session extraordinaire et la date de la réunion doivent être portés à la connaissance du peuple.

Article 84.

Dans l'intervalle des sessions de l'Assemblée nationale, le Comité Permanent de l'Assemblée nationale est chargé de son fonctionnement.

Le Comité Permanent comprend le Président de l'Assemblée nationale, les Vice-Présidents et les Présidents de toutes les Commissions de l'Assemblée nationale.

Article 85.

Les sessions de l'Assemblée nationale se déroulent dans la capitale du Royaume du Cambodge, en la salle de réunion de l'Assemblée nationale, sauf décision différente précisée dans l'acte de convocation en raison des circonstances.

En dehors des cas prévus ci-dessus et en dehors du lieu et de la date précisés dans l'acte de convocation, toute réunion de l'Assemblée nationale doit être considérée comme illégale et nulle de plein droit.

Article 86.

Dans les circonstances où la nation est en état d'urgence, l'Assemblée nationale se réunit tous les jours de façon permanente. L'Assemblée nationale a le droit de mettre fin aux

circonstances spéciales ci-dessus mentionnées, quand la situation le permet.

Si l'Assemblée nationale ne peut se réunir pour des raisons impérieuses, notamment en cas d'occupation du territoire par des forces étrangères, la proclamation de l'état d'urgence doit être reconduite automatiquement.

Pendant la période où la nation se trouve en état d'urgence, l'Assemblée nationale ne peut en aucun cas être dissoute.

Article 87.

Le Président de l'Assemblée nationale préside les séances de l'Assemblée nationale, prend acte des lois et des résolutions adoptées par l'Assemblée nationale, assure l'application du règlement intérieur de l'Assemblée nationale et organise les relations internationales de l'Assemblée nationale.

Dans le cas où le Président de l'Assemblée nationale est empêché d'assumer ses fonctions pour cause de maladie, ou parce qu'il assume les fonctions de chef de l'État par intérim ou de Régent, ou parce qu'il est en mission à l'étranger, un Vice-Président doit le remplacer.

En cas de démission ou de décès du Président ou des Vice-Présidents, l'Assemblée nationale doit élire un nouveau Président ou de nouveaux Vice-Présidents.

Article 88 nouveau (deux)

Les séances de l'Assemblée nationale sont publiques.

L'Assemblée nationale peut se réunir à huis clos à la demande du Président ou d'un dixième au moins de ses membres, à la demande du Roi ou à la demande du Premier Ministre.

La séance de l'Assemblée nationale n'est valable que lorsqu'il y a :

- a- le quorum de plus de deux tiers de tous ses membres pour les votes qui exigent la majorité des deux tiers de tous ses membres;
- b- le quorum de plus de la moitié de tous ses membres pour les votes qui exigent la majorité absolue de tous ses membres.

Article 89.

À la demande d'un dixième au moins de ses membres, l'Assemblée nationale peut inviter une éminente personnalité à venir l'éclaircir sur un problème d'une importance particulière.

Article 90 nouveau (deux)

L'Assemblée nationale est un organe investi du pouvoir législatif qui exerce ses fonctions d'après les dispositions de la Constitution et des lois en vigueur.

L'Assemblée nationale vote le budget national, le plan de l'État, les emprunts, les prêts, les diverses promesses de garanties financières et la création, la modification ou la suppression des impôts.

L'Assemblée nationale approuve le compte administratif.

L'Assemblée nationale vote la loi d'amnistie. L'Assemblée nationale vote l'approbation ou l'abrogation des traités ou conventions internationales.

L'Assemblée nationale vote la loi portant déclaration de guerre.

Les votes suscités doivent réunir la majorité absolue de tous les membres de l'Assemblée nationale.

L'Assemblée nationale vote la confiance au Gouvernement royal à la majorité absolue de tous ses membres.

Article 91 *nouveau*

Les sénateurs, les députés et le Premier Ministre ont l'initiative des lois.

Les députés ont le droit de proposer des amendements aux lois, mais cette proposition n'est pas recevable si cet amendement tend à diminuer les recettes publiques ou à augmenter les charges des citoyens.

Article 92.

Toute adoption de l'Assemblée nationale contraire aux principes de sauvegarde de l'indépendance, de la souveraineté, de l'intégrité territoriale du Royaume du Cambodge, et portant atteinte à l'unité politique ou à la direction administrative du pays doit être réputée nulle. Le Conseil constitutionnel est seul compétent pour prononcer cette nullité.

Article 93 *nouveau*

La loi votée par l'Assemblée nationale et définitivement examinée par le Sénat, et faisant l'objet d'une promulgation par le Roi, entre en vigueur dans la capitale de Phnom Penh dans un délai de dix jours francs à compter de la date de promulgation, et dans l'ensemble du pays dans un délai de vingt jours francs à compter de la date de promulgation. Cependant, si la loi est déclarée d'urgence, elle entre immédiatement en vigueur dans tout le territoire du pays à compter de la date de promulgation.

La loi signée et promulguée par le Roi est publiée au Journal officiel et diffusée dans tout le territoire du pays dans les délais fixés ci-dessus.

Article 94.

L'Assemblée nationale crée les diverses Commissions nécessaires. L'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée nationale sont stipulés dans le règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

Article 95.

En cas de décès, de démission d'un membre de l'Assemblée nationale ou de perte de sa qualité de membre qui surviendrait au moins six mois avant la fin de la législature, il doit être procédé à son remplacement dans les conditions fixées par le règlement intérieur de l'Assemblée nationale et par la loi électorale.

Article 96.

Les députés ont le droit de questionner le Gouvernement royal. Les questions sont écrites et transmises par l'intermédiaire du Président de l'Assemblée nationale.

Les réponses sont données par un ou plusieurs ministres selon que le problème posé concerne la responsabilité d'un ou de plusieurs ministres. Si le problème concerne la politique générale du Gouvernement royal, le Premier Ministre doit répondre en personne.

Les réponses du ministre ou du Premier Ministre sont orales ou écrites.

Les réponses ci-dessus sont données dans le délai de sept jours après la réception des questions.

En cas de réponse orale, le Président de l'Assemblée nationale peut décider d'ouvrir ou ne pas ouvrir le débat. S'il n'autorise pas de débat, les réponses du ministre ou du Premier Ministre mettent fin aux questions posées.

S'il autorise l'ouverture d'un débat, les auteurs des questions, les autres orateurs, le ministre concerné ou le Premier Ministre peuvent discuter et échanger les points de vue dans

un délai ne pouvant dépasser une séance.

L'Assemblée nationale réserve un jour par semaine pour les réponses aux questions.

Les séances réservées aux questions et aux réponses ne peuvent en aucun cas donner lieu à un vote.

Article 97.

Les Commissions de l'Assemblée nationale peuvent inviter un ministre à apporter des éclaircissements sur un problème relevant de sa responsabilité.

Article 98 *nouveau*

L'Assemblée nationale peut démettre un membre du Gouvernement ou renverser le Gouvernement royal en votant une motion de censure à la majorité absolue de l'ensemble des membres de l'Assemblée nationale.

La motion de censure contre le Gouvernement royal doit être soumise à l'Assemblée nationale par trente députés pour pouvoir être examinée.

CHAPITRE VIII NOUVEAU - DU SENAT

Article 99 *nouveau*

Le Sénat est un organe investi du pouvoir législatif qui exerce ses fonctions d'après les dispositions de la Constitution et des lois en vigueur.

Le nombre des sénateurs ne doit pas dépasser la moitié du nombre total des membres de l'Assemblée nationale.

Le Sénat comprend des membres désignés et des membres élus au suffrage restreint.

Les sénateurs peuvent être désignés de nouveau ou rééligibles. Peuvent être candidats au Sénat les citoyens khmers des deux sexes jouissant du droit de vote, âgés de 40 ans au moins et ayant la nationalité khmère de naissance.

Article 100 *nouveau*

Deux sénateurs sont désignés par le Roi.

Deux sénateurs sont élus par L'Assemblée nationale à la majorité relative.

Les autres sénateurs sont élus au suffrage restreint.

Article 101 *nouveau*

Les modalités d'organisation et de fonctionnement de la désignation et des élections des sénateurs ainsi que de la détermination des électeurs, des corps électoraux et des circonscriptions électorales doivent être fixées par une loi.

Article 102 *nouveau*

La législature du Sénat est de six ans et prend fin lors de l'entrée en fonction du nouveau Sénat.

En temps de guerre ou dans d'autres circonstances exceptionnelles, lorsqu'il est impossible d'organiser les élections, le Sénat peut, sur proposition du Roi, proclamer la prorogation de son mandat d'un an chaque fois.

La proclamation de la prorogation de la législature du Sénat doit être décidée par les deux tiers au moins de tous les sénateurs.

Dans les circonstances citées ci-dessus, le Sénat se réunit tous les jours de façon permanente. Le Sénat a le droit de mettre fin aux circonstances spéciales ci-dessus mentionnées quand la situation le permet.

Si le Sénat ne peut se réunir pour des raisons impérieuses, notamment en cas d'occupation du territoire par des forces étrangères, la proclamation de l'état d'urgence doit être reconduite automatiquement.

Article 103 *nouveau*

Le mandat de sénateur est incompatible avec l'exercice actif des fonctions publiques, avec les fonctions de député et les fonctions de membre d'une autre institution stipulée dans la Constitution.

Article 104 *nouveau*

Les sénateurs jouissent de l'immunité parlementaire. Aucun sénateur ne peut en aucun cas être poursuivi, arrêté, gardé à vue ou détenu à cause de ses opinions et des votes exprimés à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. La poursuite, l'arrestation, la garde à vue ou la détention d'un sénateur n'est possible qu'avec l'accord du Sénat ou du Comité Permanent dans l'intervalle des sessions, sauf en cas de flagrant délit. Dans ce dernier cas, le ministère compétent doit présenter, d'urgence, un rapport au Sénat ou au Comité Permanent pour décision.

La décision du Comité Permanent du Sénat doit être soumise à la prochaine session du Sénat pour adoption à la majorité des deux tiers de tous ses membres.

Dans tous les cas ci-dessus, la détention, la poursuite d'un sénateur sont suspendues si le Sénat en a décidé à la majorité des trois quarts de tous ses membres.

Article 105 *nouveau*

Le Sénat dispose d'un budget autonome pour son fonctionnement.

Les sénateurs perçoivent une indemnité.

Article 106 *nouveau (un)*

La première session du Sénat s'ouvre soixante jours au plus tard après les élections, sur convocation du Roi.

Avant de commencer ses travaux, le Sénat doit proclamer la validité du mandat de chaque membre et voter séparément pour élire le Président, les Vice-Présidents et les membres des diverses Commissions du Sénat, à la majorité absolue de ses membres.

Tous les sénateurs doivent, avant d'entrer en fonction, prêter serment conformément au texte inscrit à l'annexe 7 de la Constitution.

Article 107 *nouveau*

Le Sénat se réunit en session ordinaire deux fois par an. Chaque session dure au moins trois mois. À la demande du Roi ou sur proposition du Premier Ministre ou d'un tiers au moins de ses membres, le Sénat convoque ses membres pour une session extraordinaire.

Article 108 *nouveau*

Dans l'intervalle des sessions du Sénat, le Comité Permanent du Sénat est chargé de son fonctionnement.

Le Comité Permanent comprend le Président du Sénat, les Vice-Présidents et les Présidents de toutes les Commissions du Sénat.

Article 109 *nouveau*

Les sessions du Sénat se déroulent dans la capitale du Royaume du Cambodge, en la salle de réunion du Sénat, sauf décision différente précisée dans l'acte de convocation en raison des circonstances.

En dehors des cas prévus ci-dessus et en dehors du lieu et de la date précisés dans l'acte de convocation, toute réunion du Sénat doit être considérée comme illégale et nulle de plein droit.

Article 110 *nouveau*

Le Président du Sénat préside les séances du Sénat, prend acte des lois et des résolutions adoptées par le Sénat, assure l'application du règlement intérieur du Sénat et organise les relations internationales du Sénat.

Dans le cas où le Président du Sénat est empêché ou ne peut pas assumer ses fonctions pour cause de maladie, ou parce qu'il assume les fonctions de chef de l'État par intérim ou de Régent, ou parce qu'il est en mission à l'étranger, un Vice-Président doit le remplacer.

En cas de démission ou de décès du Président ou des Vice-Présidents, le Sénat doit élire un nouveau Président ou de nouveaux Vice-Présidents.

Article 111 *nouveau (deux)*

Les séances du Sénat sont publiques.

Le Sénat peut se réunir à huis clos à la demande du Président ou d'un dixième au moins de ses membres, à la demande du Roi, à la demande du Premier Ministre ou à la demande du Président de l'Assemblée nationale.

La séance du Sénat n'est valable que lorsqu'il y a :

- a- le quorum de plus de deux tiers de tous ses membres pour les votes qui exigent la majorité des deux tiers de tous ses membres ;
- b- le quorum de plus de la moitié de tous ses membres pour les votes qui exigent la majorité relative ou la majorité absolue de tous ses membres.

Le nombre de voix requis pour l'adoption par l'Assemblée nationale comme prévu dans la Constitution est également appliqué pour l'adoption par le Sénat.

Article 112 *nouveau*

Le Sénat a pour attribution de coordonner le travail entre l'Assemblée nationale et le Gouvernement.

Article 113 *nouveau*

Le Sénat examine pour avis les projets ou propositions de lois adoptés par l'Assemblée nationale en première lecture, ainsi que toutes les questions qui lui sont soumises par l'Assemblée nationale, dans le délai d'un mois au plus tard. En cas d'urgence, ce délai est ramené à cinq jours.

Si le Sénat donne un avis favorable ou ne donne aucun avis pendant les délais prévus, la loi déjà adoptée par l'Assemblée nationale sera soumise à la promulgation.

Si le Sénat propose des amendements à ces projets ou propositions de lois, l'Assemblée nationale les examine immédiatement en deuxième lecture. L'Assemblée nationale statue sur les seuls amendements proposés par le Sénat, en les acceptant ou en les rejetant, en tout ou en partie.

Une navette entre le Sénat et l'Assemblée nationale doit s'effectuer dans le délai limité d'un mois. Ce délai est réduit à dix jours pour les textes budgétaires et les lois des finances, et à deux jours en cas de déclaration d'urgence.

Si l'Assemblée nationale dépasse ou prolonge les délais d'examen dont elle dispose, le délai de principe prévu pour l'accord des deux chambres est augmenté d'autant.

En cas de rejet pur et simple par le Sénat, les projets et propositions de loi ne peuvent être examinés par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, avant un délai d'un mois. Ce délai est réduit à quinze jours pour les textes budgétaires et les lois des finances, et à quatre jours en cas de déclaration d'urgence.

Pour l'examen des projets ou propositions de loi en deuxième lecture, l'Assemblée nationale doit les adopter au scrutin public et à la majorité absolue de tous ses membres.

Les projets ou propositions de loi, une fois adoptés selon les modalités ci-dessus, sont soumis à la promulgation.

Article 114 *nouveau* (un)

Le Sénat crée les diverses Commissions nécessaires.

L'organisation et le fonctionnement du Sénat sont stipulés dans le règlement intérieur du Sénat. Ce règlement intérieur est adopté à la majorité absolue de tous ses membres.

Article 115 *nouveau*

En cas de décès, de démission d'un sénateur ou de perte de sa qualité de membre qui surviendrait au moins six mois avant la fin de la législature, il doit être procédé à son remplacement dans les conditions fixées par le règlement intérieur du Sénat et par la loi portant désignation et élections des sénateurs.

CHAPITRE IX NOUVEAU - DU CONGRES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE ET DU SENAT

Article 116 *nouveau*

En cas de nécessité, l'Assemblée nationale et le Sénat peuvent se réunir en congrès pour résoudre les problèmes importants du pays.

Article 117 *nouveau*

Les problèmes importants du pays prévus à l'article 116 *nouveau* ainsi que l'organisation et le fonctionnement du Congrès sont fixés dans une loi.

CHAPITRE X NOUVEAU - DU GOUVERNEMENT ROYAL

Article 118 *nouveau* (ancien article 99)

Le Conseil des Ministres est le Gouvernement royal du Royaume du Cambodge.

Le Conseil des Ministres est dirigé par un Premier Ministre, assisté de Vice-Premiers Ministres ainsi que de Ministres d'État, de Ministres et de secrétaires d'État comme membres.

Article 119 *nouveau* (ancien article 100)

Sur proposition du Président de l'Assemblée nationale en accord avec les deux Vice-Présidents, le Roi désigne une haute personnalité parmi les députés du parti vainqueur aux élections pour former le Gouvernement royal. Cette haute personnalité désignée,

accompagnée de ses collaborateurs qui sont des députés ou qui sont des membres des partis représentés à l'Assemblée nationale chargés des fonctions ministérielles au sein du Gouvernement royal, sollicite la confiance de l'Assemblée nationale. Lorsque l'Assemblée nationale a voté la confiance, le Roi signe le Kret de nomination de l'ensemble du Conseil des Ministres.

Avant son entrée en fonction, le Conseil des Ministres doit prêter serment dont le texte est inscrit à l'annexe 6.

Article 120 *nouveau* (ancien article 101)

La fonction de membre du Gouvernement royal est incompatible avec toute activité professionnelle dans le domaine commercial ou industriel et avec l'exercice d'un emploi quelconque de la fonction publique.

Article 121 *nouveau* (ancien article 102)

Tous les membres du Gouvernement royal sont collectivement responsables de la politique générale du Gouvernement royal devant l'Assemblée nationale.

Chaque membre du Gouvernement royal est individuellement responsable devant le Premier Ministre et devant l'Assemblée nationale des actes qu'il a commis.

Article 122 *nouveau* (ancien article 103)

Les membres du Gouvernement royal ne peuvent se prévaloir d'un ordre écrit ou verbal de quiconque pour déclinier leur responsabilité.

Article 123 *nouveau* (ancien article 104)

Le Conseil des Ministres se réunit chaque semaine, en séance plénière ou en séance de travail.

La séance plénière est présidée par le Premier Ministre. Le Premier Ministre peut déléguer au Vice-Premier Ministre la présidence des séances de travail.

Tous les procès-verbaux des séances du Conseil des Ministres doivent être soumis au Roi pour Sa haute information.

Article 124 *nouveau* (ancien article 105)

Le Premier Ministre peut déléguer ses pouvoirs au Vice-Premier Ministre ou à un membre du Gouvernement royal.

Article 125 *nouveau* (ancien article 106)

En cas de vacance définitive du poste de Premier Ministre, un nouveau Conseil des Ministres doit être nommé dans les conditions prévues par la présente Constitution. Si cette vacance est temporaire, un Premier Ministre par intérim doit être provisoirement désigné.

Article 126 *nouveau* (ancien article 107)

Chaque membre du Gouvernement royal est pénalement responsable des crimes ou délits commis dans l'exercice de ses fonctions.

Dans ce cas et dans le cas de faute grave commise par un membre du Gouvernement royal dans l'exercice de ses fonctions, l'Assemblée nationale peut décider de saisir les juridictions compétentes.

L'Assemblée nationale statue à ce sujet au scrutin secret, à la majorité absolue de tous ses membres.

Article 127 *nouveau* (ancien article 108)

L'organisation et le fonctionnement du Conseil des Ministres sont stipulés par une loi.

CHAPITRE XI NOUVEAU - DU POUVOIR JUDICIAIRE

Article 128 *nouveau* (ancien article 109)

Le pouvoir judiciaire est un pouvoir indépendant.

Le pouvoir judiciaire est le garant de l'impartialité et le défenseur des droits et libertés des citoyens.

Le pouvoir judiciaire couvre tous les litiges, y compris le contentieux administratif.

Ce pouvoir est confié à la Cour Suprême et aux juridictions des diverses catégories et à tous les degrés.

Article 129 *nouveau* (ancien article 110)

La justice est rendue au nom du peuple khmer, selon les procédures et les lois en vigueur.

Seuls les juges sont investis de la fonction juridictionnelle. Les juges doivent accomplir leurs devoirs dans le strict respect de la loi, et en toute âme et conscience.

Article 130 *nouveau* (ancien article 111)

Aucun organe du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif ne peut exercer un quelconque pouvoir judiciaire.

Article 131 *nouveau* (ancien article 112)

Seul le parquet exerce l'action publique.

Article 132 *nouveau* (ancien article 113)

Le Roi est le garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Le Conseil supérieur de la Magistrature assiste le Roi dans cette tâche.

Article 133 *nouveau* (ancien article 114)

Les magistrats sont inamovibles. Cependant le Conseil supérieur de la Magistrature prononce des sanctions disciplinaires à l'encontre des magistrats en faute.

Article 134 *nouveau* (ancien article 115)

Le Conseil supérieur de la Magistrature est créé par une loi organique qui détermine sa composition et ses attributions.

Le Conseil supérieur de la Magistrature est placé sous la présidence du Roi. Le Roi peut désigner Son représentant pour présider le Conseil supérieur de la Magistrature.

Le Conseil supérieur de la Magistrature propose au Roi la nomination des juges et des procureurs près toutes les juridictions.

Pour décider des sanctions disciplinaires à l'encontre des juges et des procureurs, le Conseil supérieur de la Magistrature se réunit sous la présidence du Président de la Cour Suprême ou du Procureur Général près la Cour Suprême, selon qu'il s'agit des juges ou des procureurs.

Article 135 *nouveau* (ancien article 116)

Le statut des juges et des procureurs et l'organisation judiciaire sont stipulés par des lois séparées.

CHAPITRE XII NOUVEAU - DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Article 136 *nouveau*

Le Conseil constitutionnel est compétent pour garantir le respect de la Constitution, interpréter la Constitution et les lois votées par l'Assemblée nationale et examinées en définitive par le Sénat.

Le Conseil constitutionnel a le droit d'examiner et de statuer sur les cas de litiges relatifs aux élections des députés et aux élections des sénateurs.

Article 137 *nouveau* (ancien article 118)

Le Conseil constitutionnel se compose de neuf membres dont le mandat est fixé à neuf ans. Un tiers des membres doit être renouvelé tous les trois ans. Trois membres sont désignés par le Roi, trois élus par l'Assemblée nationale et trois autres élus par le Conseil supérieur de la Magistrature.

Le Président est élu par les membres du Conseil constitutionnel. En cas de partage des voix, la voix du Président est prépondérante.

Article 138 *nouveau* (ancien article 119)

Les membres du Conseil constitutionnel sont choisis parmi les hautes personnalités titulaires de hauts diplômes en droit, administration, diplomatie ou économie, et qui ont une grande expérience professionnelle.

Article 139 *nouveau*

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 royal, 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.

Article 140 *nouveau*

Le Roi, le Premier Ministre, le Président de l'Assemblée nationale ou un dixième des députés, le Président du Sénat ou un quart des sénateurs, peuvent déférer les lois adoptées par l'Assemblée nationale au Conseil constitutionnel pour examen avant leur promulgation.

Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale, le règlement intérieur du Sénat et les lois organiques doivent être transmis au Conseil constitutionnel pour examen avant leur promulgation. Le Conseil constitutionnel se prononce, au plus tard dans un délai de trente (30) jours, sur la conformité ou la non-conformité de ces lois ou du règlement intérieur de l'Assemblée nationale et de celui du Sénat avec la Constitution.

Article 141 *nouveau*

Après qu'une loi ait été promulguée, le Roi, le Président du Sénat, le Président de l'Assemblée nationale, le Premier Ministre, un quart des membres du Sénat, un dixième des députés ou les Tribunaux peuvent demander au Conseil constitutionnel l'examen de la constitutionnalité de cette loi.

Tout citoyen a le droit de soulever l'inconstitutionnalité des lois par l'intermédiaire des députés ou du Président de l'Assemblée nationale ou des membres du Sénat ou du

Président du Sénat, comme prévu à l'alinéa ci-dessus.

Article 142 *nouveau* (ancien article 123)

Une disposition d'un article, déclarée non conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, ne peut être promulguée ou appliquée.

La décision du Conseil constitutionnel est sans recours.

Article 143 *nouveau* (ancien article 124)

Le Roi consulte le Conseil constitutionnel sur toute proposition visant à amender la Constitution.

Article 144 *nouveau* (ancien article 125)

L'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel font l'objet d'une loi organique.

CHAPITRE XIII NOUVEAU - DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Article 145 *nouveau* (*un*)

Le territoire du Royaume du Cambodge est divisé en Reach Theany (capitale royale), en Khêt (provinces), en Krong (municipalités), en Srok (districts), en Khan (arrondissements), en Khum (communes), en Sangkat (quartiers).

Article 146 *nouveau* (*un*)

Reach Theany, Khêt, Krong, Srok, Khan, Khum, Sangkat sont administrés selon les conditions stipulées par une loi organique.

CHAPITRE XIV NOUVEAU - DU CONGRES NATIONAL

Article 147 *nouveau* (ancien article 128)

Le Congrès National permet aux citoyens de s'informer directement des diverses affaires d'intérêt national, de soulever des problèmes et de soumettre des vœux aux autorités de l'État en vue d'une solution.

Les citoyens khmers des deux sexes ont le droit de participer au Congrès National.

Article 148 *nouveau* (ancien article 129)

Le Congrès National se réunit une fois par an, au début du mois de décembre sur convocation du Premier Ministre.

Le Congrès national se déroule sous la haute présidence du Roi.

Article 149 *nouveau*

Le Congrès national adopte des vœux à être soumis au Sénat, à l'Assemblée nationale et aux autorités de l'État pour considération.

L'organisation et le fonctionnement du Congrès national sont stipulés par une loi.

CHAPITRE XV NOUVEAU (DEUX) - DE L'ORGANE CHARGÉ DES ÉLECTIONS

Article 150 *nouveau (deux)*

La Commission nationale électorale est l'organe compétent pour organiser, régir et administrer les élections des sénateurs et les élections des députés ainsi que d'autres élections telles qu'il est fixé par la loi.

La Commission nationale électorale doit exercer ses compétences de manière indépendante et impartiale pour assurer des élections libres, justes et équitables conformément aux principes de la démocratie libérale pluraliste.

Les fonctions de membre du Comité national des Élections sont incompatibles avec la fonction publique et la fonction de membre d'autres institutions prévues dans la présente Constitution. Le membre du Comité national des Élections ne peut pas être membre d'un parti politique ou président d'une organisation non gouvernementale, d'une association, d'un syndicat ou d'une société commerciale.

La Commission nationale électorale dispose d'un budget autonome pour son fonctionnement.

Article 151 *nouveau (deux)*

La Commission nationale électorale se compose de neuf membres dont le mandat est fixé à cinq ans. Quatre membres doivent être élus par le parti politique dirigeant le Gouvernement royal, quatre doivent être élus par les partis politiques ayant obtenu les sièges à l'Assemblée nationale, non coalisés avec le Gouvernement royal, un autre membre doit être élu avec le consentement de tous les partis politiques siégeant à l'Assemblée nationale.

Le Comité Permanent de l'Assemblée nationale doit veiller aux procédures et à l'organisation assurant que les élections des membres du Comité national des Élections soient transparentes. Le Comité Permanent de l'Assemblée nationale élabore la liste des membres du Comité national des Élections et la soumet à l'Assemblée nationale pour le vote de confiance à la majorité absolue des voix de l'ensemble des membres de l'Assemblée nationale.

Les membres du Comité national des Élections doivent être nommés par le décret royal.

Dans le cas où un des membres du Comité national des Élections perd la qualité de membre, le Comité Permanent de l'Assemblée nationale doit procéder à l'élection du nouveau membre dans le délai de 15 jours au plus tard à compter de la date de la perte de la qualité de membre. Les procédures détaillées de ces élections doivent être fixées de façon distincte par la loi.

Dans le cas où la composition du Comité national des Élections n'aboutirait pas, les membres du Comité national des Élections existants demeurent en fonction et continuent à avoir la compétence pour organiser les élections conformément à la loi.

L'organisation et le fonctionnement du Comité national des Élections seront fixés par une loi.

CHAPITRE XVI NOUVEAU (DEUX) - DE LA PORTEE, DE LA REVISION ET DE L'AMENDEMENT DE LA CONSTITUTION

Article 152 nouveau (deux (ancien article 150 nouveau))

La présente Constitution est la loi suprême du Royaume du Cambodge.

Toutes les lois et décisions de toutes les institutions de l'État doivent être absolument conformes à la Constitution.

Article 153 nouveau (deux (ancien article 151 nouveau))

L'initiative de la révision ou de l'amendement de la Constitution appartient au Roi, au Premier Ministre et au Président de l'Assemblée nationale sur proposition d'un quart de l'ensemble des membres de l'Assemblée nationale.

La révision ou l'amendement de la Constitution doit être effectué par une loi constitutionnelle adoptée par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers de tous ses membres.

Article 154 nouveau (deux (ancien article 152 nouveau))

La révision ou l'amendement de la Constitution est interdit lorsque la nation se trouve en état d'urgence comme il est prévu à l'article 86.

Article 155 nouveau (deux (ancien article 153 nouveau))

La révision ou l'amendement de la Constitution ne peut être effectué s'il porte atteinte au système de démocratie libérale pluraliste et au régime de monarchie constitutionnelle.

CHAPITRE XVII NOUVEAU - DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Article 156 nouveau (deux (ancien article 154 nouveau))

La présente Constitution une fois adoptée est promulguée par le Roi du Royaume du Cambodge avec effet immédiat.

Article 157 nouveau (deux (ancien article 155 nouveau))

Après l'entrée en vigueur de la présente Constitution, l'Assemblée Constituante devient l'Assemblée nationale.

Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale entre en vigueur après adoption par l'Assemblée nationale.

Dans le cas où l'Assemblée nationale ne peut entrer en fonction, le Président, le premier et le deuxième Vice-présidents de l'Assemblée Constituante accomplissent leur mission au sein du Conseil de la Couronne si la situation du pays l'exige.

Article 158 nouveau (deux (ancien article 156 nouveau))

Après l'entrée en vigueur de la présente Constitution, le Roi est élu dans les conditions prévues aux articles 13 (nouveau) et 14.

Article 159 nouveau (deux (ancien article 157 nouveau))

La durée de la première législature du Sénat est de cinq ans et prend fin lors de l'entrée en fonction du nouveau Sénat.

Pour la première législature du Sénat:

- les membres du Sénat sont au nombre de soixante et un,
- le Roi désigne deux membres du Sénat ainsi que le Président et les deux Vice-Présidents du Sénat.
- les autres membres du Sénat sont désignés par le Roi parmi les membres des partis politiques ayant leurs sièges à l'Assemblée nationale, sur proposition du Président de l'Assemblée nationale et du Président du Sénat.
- le Congrès de l'Assemblée nationale et du Sénat est tenu sous la direction des co-présidents.

Article 160 nouveau (deux) (ancien article 158 nouveau)

Les lois et les actes normatifs au Cambodge garantissant les biens de l'État, les droits, les libertés et les propriétés légales 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.

La présente Constitution est adoptée par l'Assemblée Constituante à Phnom Penh le 21 septembre 1993 lors de la deuxième session plénière.

Phnom Penh, le 21 septembre 1993

Le Président, Signé : Son Sann

LOI CONSTITUTIONNELLE ADDITIVE TENDANT À ASSURER LE FONCTIONNEMENT RÉGULIER DES INSTITUTIONS NATIONALES

Article 1^{er}

Cette loi constitutionnelle a pour but d'assurer dans toutes les circonstances le bon fonctionnement des institutions nationales en respectant les principes de base de la démocratie libérale pluraliste, selon l'état de nécessité.

Article 2

Au début de chaque législature, l'Assemblée nationale sous la présidence de son doyen d'âge, avant de commencer ses travaux et après la validation du mandat de chaque membre, peut procéder à l'adoption des textes à caractère constitutionnel ou législatif dans l'objectif visé par l'article 1^{er} précité.

Après leur adoption par l'Assemblée nationale, le doyen d'âge doit immédiatement prendre acte de ces textes conformément à la procédure qui leur est réservée, jusqu'à leur promulgation et entrée en vigueur.

Article 3

Au cas où les procédures stipulées aux articles 82 et 119 *nouveau* de la Constitution ne peuvent être appliquées, l'Assemblée nationale, sur la proposition du parti politique majoritaire, peut procéder au vote bloqué pour élire son Président, ses Vice-Présidents ainsi que les Présidents et les Vice-Présidents des Commissions, et en même temps que pour accorder la confiance au Gouvernement royal.

Article 4

L'élaboration des listes de candidats à élire et à recevoir le vote de confiance s'organise de la manière suivante :

- la liste des candidats à la présidence, aux vice- présidences de l'Assemblée nationale ainsi que ceux à la présidence et aux vice-présidences des Commissions spécialisées doit être préparée et proposée par les partis politiques qui s'accordent à former un gouvernement de coalition, puis transmise au doyen d'âge de l'Assemblée nationale.
- sur la proposition du parti politique majoritaire à l'Assemblée nationale, soumise par l'intermédiaire du doyen d'âge, le Roi désigne une haute personnalité parmi les députés du parti politique vainqueur aux élections pour former le gouvernement royal.

Cette haute personnalité désignée prépare l'attribution des différents postes ministériels au sein du Gouvernement royal, puis envoie la liste de tous ses membres au doyen d'âge de l'Assemblée nationale.

- le doyen d'âge de l'Assemblée nationale combine ces listes en une seule, comportant les candidats à la présidence, aux vice-présidences de l'Assemblée nationale, aux présidences et aux vice-présidences de toutes les Commissions spécialisées de l'Assemblée nationale ainsi qu'aux postes de Premier Ministre et membres du Gouvernement royal pour la soumettre au vote de l'Assemblée nationale.

Article 5

Aucun débat n'est possible durant le déroulement du vote bloqué ni aucune explication possible après la proclamation du résultat de ce vote.

Les membres de l'Assemblée nationale votent pour ou contre cette liste unique, proposée par son doyen d'âge. Le vote se fait à main levée.

Article 6 nouveau de la loi constitutionnelle additive

Le vote bloqué se fait à la majorité absolue de tous les membres de l'Assemblée nationale.

Au cas où le vote au premier tour n'est pas décisif, la même procédure s'applique aux tours suivants.

Article 7

Cette loi constitutionnelle additive est déclarée d'urgence et entre en application dès le début de la présente législature.

*Cette loi constitutionnelle additive est promulguée par le Kram N^o
NS/RKM/0704/001 du 13 juillet 2004*

DRAPEAU NATIONAL

ARMOIRIES NATIONALES

HYMNE NATIONAL

ANNEXE 5. KRAM N° 02 NS/94 DU 20 JUILLET 1994 SUR L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL DES MINISTRES

Nous,
Sa Majesté Norodom Sihanouk,
Roi du Cambodge,

- vu la Constitution du Royaume du Cambodge de 1993 promulguée par le Kram du 24 septembre 1993
- vu le Kret du 1er novembre 1993, portant nomination du Gouvernement royal du Cambodge;
- après approbation du conseil des ministres;

promulguons

la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil des Ministres adoptée par l'Assemblée nationale du Royaume du Cambodge le 20 juillet 1994, dont la teneur suit:

CHAPITRE PREMIER **RÔLE ET COMPOSITION DU GOUVERNEMENT ROYAL**

Article premier:

Le gouvernement royal du Royaume du Cambodge est l'organe exécutif qui détermine et dirige la politique de l'État, conformément aux principes énoncés dans la constitution. Le gouvernement royal veille à l'application de la loi et dirige les affaires générales de l'État, à l'exception de celles qui relèvent de la compétence du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire. Le gouvernement royal est responsable devant l'Assemblée nationale de sa politique générale et de ses activités.

Article 2 :

Le gouvernement royal gère, commande et utilise les forces de l'armée, de la police et de l'administration dans l'accomplissement de ses missions.

Article 3 :

Le gouvernement royal dirige les affaires générales conformément au programme politique et au plan national approuvés par l'Assemblée nationale.

Article 4:

Le gouvernement royal se compose de:

- un Premier Ministre
- un Vice Premier Ministre
- des Ministres d'État
- des Ministres
- des secrétaires d'État.

Dans le cas où le Roi a nommé un premier Premier Ministre et un second Premier ministre en application de l'[article 138 de la Constitution](#), les deux Premiers ministres ont des droits et des pouvoirs égaux pour diriger le gouvernement royal; ils interviennent par décision conjointe.

Article 5:

Le Premier ministre est membre de l'Assemblée nationale. Les autres membres du gouvernement peuvent être choisis parmi les membres de l'Assemblée nationale ou en dehors des membres de l'Assemblée nationale; mais ils doivent être membres des partis représentés à l'Assemblée nationale. Tous les membres du gouvernement royal sont nommés par décret royal après un vote de confiance de l'Assemblée nationale.

Article 6:

Les sous-secrétaires d'État sont nommés par décret royal sur proposition du Premier ministre. Les sous-secrétaires d'État ne sont ni membres du gouvernement royal ni agents permanents de l'administration. Lorsque le gouvernement royal démissionne ou est renversé, les sous-secrétaires d'État perdent aussi leurs fonctions.

Article 7:

À la fin de la législature de L'Assemblée nationale, ou en cas de mise en jeu de la responsabilité du gouvernement, le gouvernement démissionnaire expédie les affaires courantes jusqu'à l'entrée en fonction du nouveau gouvernement.

CHAPITRE II **LE CONSEIL DES MINISTRES ET LES COMPÉTENCES DU PREMIER** **MINISTRE**

Article 8:

Le Premier ministre est le chef du gouvernement royal ; il est solidairement responsable, avec les membres du gouvernement royal, devant l'Assemblée nationale de la politique générale et des activités du gouvernement royal.

Article 9:

Le Premier ministre dirige le Conseil des ministres, il coordonne les activités du gouvernement royal dans tous les domaines.

Article 10 :

Le Premier ministre convoque et préside les réunions du Conseil des ministres. Le Conseil des ministres délibère et prend ses décisions en séance plénière.

Article 11 :

Le Premier ministre peut déléguer à un membre du gouvernement royal le droit de convoquer et de présider un conseil interministériel; mais ce conseil ne peut délibérer au nom du gouvernement royal.

Article 12 :

Le Premier ministre dirige les négociations et signe les accords commerciaux de coopération, économiques, culturels, scientifiques, techniques, et de défense. Le Premier ministre peut déléguer à un membre du gouvernement royal le droit de négocier et de signer les accords.

Article 13:

Le Premier ministre signe les *Anukrets*, les décisions et les circulaires adoptés en Conseil des ministres. Les actes normatifs de portée générale adoptés par le gouvernement royal sont publiés au journal officiel.

Article 14:

Le Premier ministre propose au comité permanent de l'Assemblée nationale la convocation des sessions extraordinaires ; il dépose les projets de loi ; il propose à l'Assemblée nationale la nomination, la mutation, la révocation des membres du gouvernement.

Le Premier ministre propose au Roi la nomination, la mutation, la révocation, par décret royal, des hauts fonctionnaires et militaires suivants :

- Le gouverneur et le vice-gouverneur de la Banque du Cambodge
- Les conseillers du gouvernement et du Premier ministre
- Le secrétaire général du gouvernement royal
- Les secrétaires généraux, les directeurs généraux des ministères
- Les délégués du gouvernement royal
- Les gouverneurs de province ou de ville
- Les ambassadeurs
- Les envoyés extraordinaires et plénipotentiaires
- Le chef d'État-Major général et le sous-chef d'État-Major général
- Les officiers généraux.

Les autres fonctions civiles et militaires pourvues par décret royal sont prévues dans un acte particulier.

Article 15:

Le Premier ministre, nomme, mute, révoque, par *Anukret*, les hauts fonctionnaires civils et militaires, les chefs de missions diplomatiques et les vice-gouverneurs de province et de ville, les gouverneurs de district et de district municipal, les titulaires des fonctions non énumérées dans l'article 14, à l'exception des fonctions énumérées dans l'[article 28](#) de la présente loi.

Article 16 :

Dans des cas exceptionnels ou en cas de force majeure, le Premier ministre peut pour régler les affaires nécessaires et urgentes, ordonner des dépenses supérieures à celles accordées dans le budget national ; il présente immédiatement un rapport à l'Assemblée nationale.

Article 17 :

Le Premier ministre dirige les services du Conseil des ministres

Article 18 :

En cas l'absence du Premier ministre, ses fonctions sont exercées par le vice Premier ministre en vertu d'une délégation expresse du Premier ministre.

CHAPITRE III **LES COMPÉTENCES DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT ROYAL**

Article 19:

Le vice-Premier ministre a préséance sur les autres membres du gouvernement royal. Le vice-Premier ministre assiste le Premier ministre. Les décisions collectives sont toutefois soumises à l'approbation du Premier ministre.

Article 20 :

Les tâches des ministres d'État et des ministres sans portefeuille sont fixées par le Premier ministre

Article 21:

Les membres du gouvernement royal qui dirigent et gèrent les ministères ou les secrétariats sont dénommés les présidents des institutions.

Le président de l'institution coordonne les travaux de l'institution, il a autorité sur les fonctionnaires qui sont les agents de l'administration centrale et de l'administration locale subordonnée.

Article 22:

Le président de l'institution a pour tâche de diriger et de gérer les institutions et les unités en dépendant dans le cadre des compétences prévues par la loi.

Article 23 :

Dans le cas où le ministère est dirigé et géré par deux co-ministres, ces derniers ont des droits et des pouvoirs égaux. La direction et la gestion du ministère sont fondées sur le principe de la décision conjointe.

Article 24 :

Dans le cas où le ministère est dirigé et géré par un ministre et un secrétaire d'État, le ministre est le président de l'institution. Le secrétaire d'État en est le vice-président. Le secrétaire d'État assure les tâches que le ministre lui a confiées. Avant toute décision définitive, le ministre doit consulter le secrétaire d'État.

Article 25 :

Le secrétaire d'État qui dirige un ministère ou un secrétariat autonome est le président de cette institution.

Article 26:

Dans le cas où le ministre ou le secrétaire d'État est le président de l'institution, le sous-secrétaire d'État assure les tâches confiées par le président de l'institution.

Article 27:

Le sous-secrétaire d'État, qui est le président d'une institution dépendant directement du Conseil des ministres, dirige les services de cette institution sous le contrôle direct du Premier ministre. Le Premier ministre peut déléguer ce pouvoir à un ministre ou à un secrétaire d'État

Article 28:

Le président de l'institution propose la nomination, la mutation, la révocation des fonctionnaires subordonnés, conformément à la procédure en vigueur, pour les grades supérieurs à ceux de chef de département, de colonel et équivalent. Le président de l'institution nomme, mute, révoque les fonctionnaires subordonnés conformément à la procédure en vigueur pour les grades inférieurs à ceux de chef de département et équivalent.

Article 29 :

Le président de l'institution prend des arrêtés et es circulaires. La circulaire fixe les tâches et définit les orientations. L'arrêté et la circulaire ne doivent pas sortir du cadre des compétences de l'institution, et ne peuvent être en opposition avec les divers actes normatifs tels l'*Anukret* ou la circulaire du gouvernement royal.

Article 30 :

L'organisation des structures et le fonctionnement du ministère et du secrétariat à partir de l'échelon du département sont fixés par un *Anukret*.

L'organisation des structures et le fonctionnement du ministère et du secrétariat à partir de l'échelon inférieur au département sont fixés par un arrêté.

Article 31 :

Le ministre ou les co-ministres chargés des services du Conseil des ministres, le secrétaire d'État, le sous-secrétaire d'État ainsi que le secrétaire général du gouvernement royal, dirigent et organisent les travaux des services du Conseil des ministres; ils fixent l'ordre du jour des travaux du Conseil des ministres, sous le contrôle du Premier ministre.

Le rôle et les tâches du secrétaire général sont fixés par un arrêté portant organisation des structures et du fonctionnement des services du Conseil des ministres

Article 32:

Chaque membre du gouvernement royal est individuellement responsable de ses actes devant le Premier ministre et l'Assemblée nationale. Le Premier ministre contrôle les travaux, les activités, les agissements et les responsabilités des membres du gouvernement royal; il a droit de suspendre et de remplacer les membres du gouvernement royal suivant les formalités et conformément aux procédures en vigueur.

CHAPITRE IV

ETABLISSEMENT D'UN MINISTÈRE OU D'UN SECRÉTARIAT D'ETAT

Article 33:

L'établissement d'un Ministère ou d'un secrétariat d'État est fixé par la loi.

CHAPITRE V

DISPOSITIONS FINALES

Article 34:

La loi portant sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil des Ministres promulguée par le décret-kram n° 50 du 2 mai 1992, et tout autre texte contraire à la présente loi sont abrogés.

La présente loi a été adoptée par l'Assemblée nationale du Royaume du Cambodge le 19 juillet 1994 au cours de la session extraordinaire de la 1ère législature.

Le Président de l'Assemblée nationale par intérim

Loy Sim Cheang

ANNEXE 6. ANUKRET DU 30 AVRIL 1996 RELATIF A L'ORGANISATION ET AU FONCTIONNEMENT DES MINISTERES ET DES SECRETARIATS D'ÉTAT

Le Gouvernement royal du Cambodge :

- Vu la Constitution du royaume du Cambodge;
- Vu le Kret en date du 24 Novembre 1994 portant nomination du Premier-Premier Ministre et du Second-Premier Ministre;
- Vu le Kret du 1er novembre 1993 portant nomination du gouvernement royal du Cambodge
- Vu le Kret du 24 octobre 1994 modifiant la composition du gouvernement royal;
- Vu le Kret du 31 octobre 1994 modifiant la composition du gouvernement royal;
- Vu la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil des Ministres, promulguée par Kram n° 02 NS 94 du 20 juillet 1994;

Considérant les besoins de l'organisation, de l'administration et du fonctionnement des ministères et secrétariats d'Etat;

Après adoption par le Conseil des ministres.

Décrète:

CHAPITRE PREMIER **DISPOSITIONS GÉNÉRALES**

Article 1:

Les administrations de l'Etat sont placées sous l'autorité de ministres et secrétaires d'Etat. Chaque ministère ou chaque secrétariat d'Etat est dirigé par un ministre ou un secrétaire d'Etat. L'organisation et le fonctionnement des services subordonnés aux ministères ou aux secrétariats d'Etat sont fixés par anoukret.

Aucun service de l'administration centrale n'est placé sous l'autorité conjointe de deux ou plusieurs ministères ou secrétariat d'Etat. Inversement, à l'exception des services subordonnés au ministère du conseil des ministres, tout service de l'administration est rattaché à un ministère ou secrétariat d'Etat, sauf les services ou autorités autonomes.

Article 2:

Cet anoukret ne concerne pas l'organisation et le fonctionnement du ministère du conseil des ministres, du ministère de l'intérieur et du ministère de la défense.

CHAPITRE II **ORGANISATION ET STRUCTURE**

Article 3:

Chaque ministère ou secrétariat d'Etat comprend:

- Un service ou plusieurs services centraux subordonnés aux ministères ou secrétariats d'Etat;
- Des services territoriaux (services extérieurs) subordonnés aux ministères ou secrétariats d'Etat;
- Les établissements publics placés sous leur tutelle des ministères ou secrétariats d'Etat;
- Le cabinet du ministre ou du secrétaire d'Etat, qui est le président de l'institution.

Article 4:

Le service central subordonné à chaque ministère ou à chaque secrétariat d'Etat peut comprendre :

- Un secrétariat général dans les cas spéciaux;

- Une ou plusieurs directions générales qui se subdivisent en directions;
- Une inspection générale ou une inspection,
- Une direction générale ou une direction de l'administration et des affaires générales;
- Un certain nombre de directions techniques.

Article 5:

Le service territorial (services extérieurs) subordonné au ministère ou secrétariat d'Etat comprend :

a) Au niveau de la province et de la municipalité.

- Un service technique, dirigé par un chef de service.
- Chaque service technique se divise en bureaux. Outre les bureaux, chaque service technique peut comprendre un certain nombre de services subordonnés.

b) Au niveau du district et de l'arrondissement.

- Un bureau, divisé en plusieurs sections.

L'organisation et le fonctionnement des services territoriaux (services extérieurs) seront fixés par un autre anukret.

CHAPITRE III LA DIRECTION GÉNÉRALE

Article 6:

Chaque ministère ou secrétariat d'Etat est organisé en une ou plusieurs directions générales, chacune étant divisée en directions. Chaque direction est divisée en bureaux. Chaque ministère ou secrétariat d'Etat cité est organisé selon l'organigramme-type annexé à cet Anukret .

La création d'une direction générale et de directions relève d'un Anukret qui précisera leurs attributions et leur organisation. Tandis que la création des bureaux du ministère ou secrétariat d'Etat, elle sera fixée par Prakas du ministre intéressé qui précisera leurs attributions.

Article 7:

La direction générale est placée sous l'autorité d'un directeur général, assisté, le cas échéant, par un directeur général-adjoint. La direction est placée sous l'autorité d'un directeur. Dans certains cas, le directeur aura un grade, le rang et les prérogatives équivalents à ceux d'un directeur général. Le directeur est assisté, le cas échéant, par un ou plusieurs directeurs-adjoints. Le bureau est placé sous l'autorité d'un chef de bureau, assisté d'un chef de bureau-adjoint.

Le directeur général, le directeur et le chef de bureau sont responsables, chacun à leur niveau, des activités de leur service et de l'application des attributions dévolues par leur supérieur hiérarchique. Ils suivent l'application des règlements et des directives données par l'instance supérieure conformément à la loi.

Article 8:

Le directeur général est nommé par Kret sur proposition du Premier Ministre du gouvernement royal, sur proposition du ministre concerné.

Le directeur-général adjoint est de grade égal à celui de directeur, il sera nommé par Anukret . Les directeurs-adjoints et les fonctionnaires de grade équivalents jusqu'à celui de chef de bureau sont nommés par Prakas. Ils sont choisis parmi les fonctionnaires figurant dans le cadre de la fonction publique et ayant les qualifications, les instructions, les compétences techniques, l'ancienneté ainsi que le grade conformément au statut spécifique de chaque corps de fonctionnaires.

Article 9:

La direction générale de l'administration et des affaires générales est chargée de la gestion des services communs : administration, récapitulation, rapports, coordination, la documentation, le personnel, la planification, les finances, le matériel et les équipements.

CHAPITRE IV

L'INSPECTION GÉNÉRALE OU L'INSPECTION

Article 10:

L'inspection générale ou l'inspection a pour attributions de contrôler le bon fonctionnement de l'ensemble des services centraux et territoriaux du ministère ou secrétariat d'Etat. A ce titre, l'inspection générale ou l'inspection contrôle le fonctionnement des services et direction en conformité aux objectifs et aux instructions du ministre. L'inspection générale ou l'inspection établit un rapport sur les résultats de ses missions au ministre, mais n'a pas le droit de décider à sa place.

Article 11:

L'inspection générale est dirigée par un inspecteur général, assisté par un inspecteur- général-adjoint selon les besoins.

L'inspection est dirigée par un inspecteur et peut avoir un ou deux inspecteurs-adjoints.

Article 12:

L'inspecteur général a un grade équivalent à celui de directeur général. Il est nommé par Kret, sur proposition du chef du gouvernement, sur proposition du ministre concerné. Il est choisi parmi les inspecteurs du ministère concerné, ayant une qualification et une expérience suffisante pour exercer cette fonction.

L'inspecteur a un grade équivalent à celui de directeur. Il est nommé par Anukret sur proposition du ministre concerné parmi les fonctionnaires du ministère, justifiant d'au moins cinq ans d'ancienneté, ayant eu des hautes responsabilités et des rôles importants.

L'inspecteur général-adjoint et l'inspecteur ont un grade équivalent à celui de directeur. Ils sont nommés par Anukret. L'inspecteur adjoint a un grade équivalent à celui du directeur adjoint. Ils sont nommés par Prakas du ministre dont ils relèvent.

Article 13:

La direction générale, le secrétariat général, l'inspection générale, la direction, l'inspection et le bureau sont des services garantissant la permanence du système administratif du ministère et du secrétariat d'Etat.

CHAPITRE V LE CONTRÔLE FINANCIER

Article 14:

Chaque ministère ou chaque secrétariat d'Etat comporte un service de contrôle financier. Un ou deux contrôleurs financiers choisis parmi les fonctionnaires qualifiés justifiant d'une expérience suffisante sont nommés par le ministère de l'économie et des finances pour travailler auprès du ministère ou du secrétariat d'Etat.

Article 15:

Le contrôle financier est organisé par un Anukret sur le contrôle financier des dépenses du budget de l'Etat réalisées par les ministères, les secrétariats d'Etat, les provinces et les municipalités. Dans ce cas, le contrôleur financier doit faire immédiatement des comptes-rendus sur les faits qu'il a contrôlés, qu'il adresse au ministre de l'économie et des finances dont il relève et au ministre ou au secrétaire d'Etat où il exerce ses fonctions.

CHAPITRE VI LE CABINET DU MINISTRE

Article 16:

Le cabinet du ministre ou du secrétaire d'Etat est un service particulier, chargé d'assister le ministre ou le secrétaire d'Etat dans ses fonctions politiques reconnues par le gouvernement royal et l'assemblée nationale, ainsi que dans ses fonctions administratives de chef de son administration ministérielle.

Article 17:

Les missions du cabinet sont les suivantes :

- assurer la liaison avec les cabinets des autres ministres.
- communiquer avec les députés et les médias.

- donner des avis au ministre ou au secrétaire d'Etat sur les affaires générales du ministère et sur les dossiers que le ministre lui confie. Cette fonction de conseil ne permet pas de se substituer aux services compétents du ministère ou secrétariat d'Etat.
- communiquer les directives du ministre.
- préparer l'emploi du temps du ministre et des services subordonnés et suivre l'exécution des tâches pour qu'elles soient conforme à l'emploi du temps fixé préalablement.
- organiser les séances de travail du ministère et les réunions interministérielles.
- assurer l'expédition des règlements du ministre aux services désignés par ce dernier.
- suivre et coordonner les diverses activités du ministère et du secrétariat d'Etat et suivre l'exécution des règlements du ministre ou du secrétaire d'Etat.

Article 18:

Les membres du cabinet sont directement choisis par le ministre, en raison de la confiance qu'il leur témoigne. Le ministre peut révoquer un membre de son cabinet à tout moment d'une manière discrétionnaire.

Lorsque le ministre ou secrétaire d'Etat cesse d'appartenir au gouvernement, les membres de son cabinet quittent immédiatement leurs fonctions, sauf si le nouveau ministre ou secrétaire d'Etat accepte de conserver des membres de l'ancien cabinet.

Article 19:

Les fonctions de membre du cabinet sont temporaires. En conséquence, les membres du cabinet qui avant leur nomination n'avaient pas la qualité de fonctionnaire, n'acquièrent pas cette qualité par l'effet de leur nomination. Par contre ceux qui, antérieurement à leur nomination comme membre du cabinet, avaient la qualité de fonctionnaire, conservent leur statut et leur ancienneté dans leur ministère ou secrétariat d'Etat d'origine.

Article 20:

Le cabinet est dirigé par un directeur de cabinet; celui-ci est nommé par Prakas. Le directeur de cabinet est assisté par un chef de cabinet, qui est nommé par Prakas et assume plus spécialement les tâches relatives au protocole ainsi que les relations avec le public.

Article 21:

En plus du directeur de cabinet et du chef de cabinet, le cabinet peut comprendre les membres suivants:

- un conseiller technique;
- un attaché parlementaire;
- un attaché de presse;
- et un secrétaire particulier nommé par Prakas (arrêté ministériel).

Le nombre de ces fonctionnaires sont ainsi fixé:

- trois au maximum pour un ministre d'Etat et un ministre;
- deux pour un secrétaire d'Etat en charge d'une administration ministérielle, et
- un pour un secrétaire d'Etat placé auprès d'un ministre (sans portefeuille).

Les fonctionnaires de cabinet cités ci-dessus étudient les affaires qui leur sont confiés par le directeur de cabinet et l'assistent selon la nature de leur compétence particulière. La répartition de leurs attributions est faite par Prakas du ministre ou du secrétaire d'Etat.

Article 22:

En plus des fonctionnaires fixés dans l'article 21 ci-dessus, chaque ministre peut disposer en outre, de conseillers et d'assistants en mission dans le cadre de son cabinet. Ces derniers ne peuvent excéder le nombre de trois au total. Ils sont nommés par Anukret.

Article 23:

Le service de gestion du personnel fournit le personnel du ministère ou du secrétariat d'Etat dont le cabinet a besoin. Ces personnels, chauffeurs de véhicules, secrétaires, agents de bureaux assurent la logistique. Les postes qu'occupent ces agents sont des postes administratifs qui ne sont pas soumis à la règle de mutation en cas de changement de ministre.

CHAPITRE VII
DISPOSITIONS FINALES

Article 24:

Les ministères et secrétariat d'Etat devront mettre leurs structures actuelles en conformité avec les présentes dispositions de cet Anukret.

Article 25:

Toutes dispositions antérieures contraires au présent Anukret, d'une valeur juridique équivalente ou inférieure à cet anoukret, sont abrogées.

Article 26:

Les co-ministres chargés du conseil des ministres, tous les ministres et secrétaires d'Etat sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent anoukret qui prend effet à la date de sa signature.

Fait à Phnom Penh, le 30 avril 1996

Norodom Ranariddh Hun Sen

Transmission au Premier-Premier ministre et Second-Premier ministre

Sok An Veng Sereivuth

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS.....	1
ABREVIATIONS/GLOSSAIRE	3
INTRODUCTION.....	5
A. LA PROBLEMATIQUE ET LES HYPOTHESES DE RECHERCHE	11
1. <i>La problématique de la stabilité constitutionnelle et politique et du travail gouvernemental au Cambodge</i>	<i>11</i>
§ 1. La stabilité constitutionnelle et politique du Cambodge.....	11
§ 2. « Le travail gouvernemental ».....	19
2. <i>L'objet de la thèse et les hypothèses de recherche</i>	<i>25</i>
B. LES CONTRAINTES METHODOLOGIQUES	27
1. <i>Les contraintes techniques.....</i>	<i>27</i>
2. <i>Les contraintes théoriques.....</i>	<i>32</i>
C. ENTRE 1979 ET 1993 : LES BASES DE LA STABILITE POLITIQUE	37
1. <i>La République Populaire du Kampuchea et le rétablissement de la stabilité politique</i>	<i>39</i>
a. Les difficiles défis de la RPK pour l'instauration de la stabilité.....	41
b. La République Populaire du Kampuchéa et l'enracinement de la stabilité politique .	52
2. <i>La mise en œuvre des Accords de Paris : un tournant pour le retour de la paix et de la stabilité politique</i>	<i>56</i>
a. 1991-1993 : Outils internationaux et choix cambodgiens	56
b. La Constitution de 1993, enracinement de la stabilité politique actuelle	63
PREMIERE PARTIE.....	71
LE CADRE CONSTITUTIONNEL ET LA GENESE DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL.....	71
TITRE 1. LE CADRE CONSTITUTIONNEL DU REGIME POLITIQUE CAMBODGIEN	73
CHAPITRE 1. LA MONARCHIE CONSTITUTIONNELLE	75
Section 1. <i>La monarchie et la vie politique cambodgienne</i>	<i>75</i>
§ 1. L'enracinement profond de la monarchie dans la vie politique khmère	75
§ 2. Les traits caractéristiques de la monarchie contemporaine.....	91
a. Les circonstances du rétablissement	91
b. Les caractéristiques générales de la monarchie cambodgienne.....	100
Section 2. <i>La monarchie et le gouvernement ou la cohabitation entre le droit et la politique.....</i>	<i>109</i>
§ 1. La dualité entre le Roi Sihanouk et le Gouvernement (1993-2004).....	111
§ 2. La coexistence et l'élévation du symbole de la monarchie	138
a. Les modalités de la relation existant entre le Roi NORODOM Sihamoni et le Premier ministre HUN Sen (depuis 2004 à nos jours)	138
b. Le renforcement des symboles de la monarchie.....	150
Conclusion du premier chapitre.....	155
CHAPITRE 2. LE REGIME DE LA DEMOCRATIE LIBERALE PLURALISTE	159
Section 1. <i>L'imposition de la démocratie occidentale</i>	<i>159</i>
§ 1. Première étape d'imposition : les Accords de Paris et leur mise en œuvre	166

§ 2. Deuxième étape de l'imposition : l'élaboration de la Constitution de 1993 jusqu'à sa promulgation.....	179
Section 2. <i>L'appropriation des principes démocratiques occidentaux</i>	183
§ 1. Le pragmatisme politique des dirigeants cambodgiens	184
§ 2. Le pragmatisme politique des Cambodgiens	197
Conclusion du deuxième chapitre	205
CONCLUSION DU PREMIER TITRE.....	206
TITRE 2. LA LEGITIMITE DU GOUVERNEMENT ET LES DIFFICULTES DE SA MISE EN PLACE.....	207
CHAPITRE 1. LES ELECTIONS, SOURCE DE LA LEGITIMITE DU GOUVERNEMENT.....	209
Section 1. <i>Les élections libres et équitables de l'APRONUC</i>	210
§. 1. Le cadre général, l'organisation des élections et la compétition politique.....	211
a. Le suffrage universel.....	211
b. Le système de représentation proportionnelle	215
§. 2. La période électorale et la détermination des résultats des élections	223
Section 2. <i>L'enracinement du processus électoral crédible et équitable</i>	225
§. 1. Les principes constitutionnels, le cadre légal et le dispositif institutionnel des élections démocratiques,	226
§. 2. La sincérité des scrutins	236
§. 3. L'authenticité des résultats	245
Conclusion du premier chapitre.....	251
CHAPITRE 2. LES DIFFERENTES CRISES POLITIQUES POST-ELECTORALES.....	253
Section 1. <i>La contestation politique</i>	253
§. 1. L'inaccessible réconciliation nationale	254
§. 2. L'absence du consensus démocratique et la remise en cause du processus électoral	264
Section 2. <i>Les règles constitutionnelles</i>	269
§ 1. La règle de la majorité des deux tiers	270
§ 2. Les diverses interprétations des articles de la Constitution	277
Conclusion du deuxième chapitre	281
CHAPITRE 3. LES SOLUTIONS A LA « CAMBODGIENNE » AUX CRISES POLITIQUES	283
Section 1. <i>Les interventions du Roi</i>	284
§ 1. Une direction bicéphale du pays.....	285
§ 2. Le bicamérisme comme solution politique	290
Section 2. « <i>Les arrangements politiques</i> ».....	299
§ 1. « Le vote bloqué »	300
§ 2. « Les compromis politiques »	306
Conclusion du troisième chapitre	316
CONCLUSION DU DEUXIEME TITRE	317
DEUXIEME PARTIE LE TRAVAIL GOUVERNEMENTAL, INSTRUMENT DE LA STABILITE CONSTITUTIONNELLE ET POLITIQUE.....	319
TITRE 1. L'EMPRISE DE LA NECESSITE POLITIQUE DANS LE TRAVAIL GOUVERNEMENTAL	323
CHAPITRE 1 : UNE ORGANISATION GOUVERNEMENTALE SUI GENERIS	325
Section 1. <i>L'organisation gouvernementale hybride</i>	325
§.1. La composition et la structure gouvernementale d'origine (1979-1993).....	326
§.2. La composition et la structure gouvernementale après la Constitution de 1993...	335
Section 2. <i>La composition gouvernementale pléthorique</i>	346

§. 1. L'abondance des effectifs du gouvernement	347
(a). Le « mal nécessaire » ou le « mal originel ».....	348
(b). La conception et la stratégie politique du parti dominant au pouvoir	358
§. 2. La surabondance des instances administratives du travail gouvernemental	366
(a). L'hypertrophie des départements ministériels.....	366
(b). L'hypertrophie des structures interministérielles	370
<i>Conclusion du premier chapitre</i>	379
CHAPITRE 2. L'IMPACT DU CARACTERE PLETHORIQUE ET LE PRAGMATISME DANS LA	
DIRECTION DU GOUVERNEMENT	381
<i>Section 1. Les effets de l'organisation gouvernementale sur l'efficacité du travail</i>	
<i>gouvernemental</i>	381
§. 1. La difficile coordination.....	381
(a). La collégialité.....	382
(b). La hiérarchie	386
§. 2. La difficile cohérence	395
(a). Les délibérations gouvernementales.....	395
(b). La mise en œuvre des délibérations gouvernementales et le laxisme dans le suivi et	
l'évaluation	400
<i>Section 2. Le pragmatisme du Premier ministre dans la direction gouvernementale</i>	420
§. 1. La nécessaire centralité du pouvoir	421
§. 2. Vers une efficacité.....	439
<i>Conclusion du deuxième chapitre</i>	448
CONCLUSION DU PREMIER TITRE.....	449
TITRE 2. LE NECESSAIRE DEVELOPPEMENT DU CONTROLE ET	
DE L'EQUILIBRE DES POUVOIRS.....	451
CHAPITRE 1. LE PARADOXE PARLEMENTAIRE.....	455
<i>Section 1. Les pouvoirs du Parlement</i>	455
§. 1. Le pouvoir législatif et le régime de la loi	456
§.2. Le pouvoir de contrôle sur le gouvernement.....	461
(a) La mise en jeu de la responsabilité politique et pénale	461
(b). La relation entre défiance du gouvernement et dissolution de l'Assemblée nationale	
.....	469
<i>Section 2. La faiblesse du contrôle parlementaire</i>	470
§. 1. La domination politique et des difficiles conditions de fonctionnement	471
§.2. Le musellement de l'opposition	479
<i>Conclusions du premier chapitre</i>	484
CHAPITRE 2. LA DOMINATION POLITIQUE SUR LES HAUTES INSTANCES JURIDICTIONNELLES	485
<i>Section 1. Le pouvoir juridictionnel et ses faiblesses</i>	485
§. 1. La continuité du système judiciaire depuis l'État du Cambodge.	486
§. 2. L'absence de juridiction administrative	496
<i>Section 2. Le faible contrôle de constitutionnalité</i>	501
§. 1. Une mise en place difficile du Conseil constitutionnel	501
§. 2. Une approche prudente dans le fonctionnement du Conseil constitutionnel	507
<i>Conclusion du deuxième chapitre</i>	512
CONCLUSION DU DEUXIEME TITRE	513
CONCLUSION GENERALE.....	515
BIBLIOGRAPHIE.....	523
ANNEXES	544

ANNEXE 1. L'ADMINISTRATION CENTRALE DU ROYAUME KHMER JUSQU'AU XVI ^E SIECLE.....	545
ANNEXE 2. L'ADMINISTRATION DU ROYAUME KHMER DU XVI ^E AU XXI ^E SIECLE.....	545
ANNEXE 3. L'ADMINISTRATION DU ROYAUME KHMER DU XVI ^E AU XXI ^E SIECLE.....	546
ANNEXE 4. LA CONSTITUTION DU ROYAUME DU CAMBODGE	547
ANNEXE 5. KRAM N° 02 NS/94 DU 20 JUILLET 1994 SUR L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL DES MINISTRES	574
ANNEXE 6. ANUKRET DU 30 AVRIL 1996 RELATIF A L'ORGANISATION ET AU FONCTIONNEMENT DES MINISTERES ET DES SECRETARIATS D'ÉTAT	578
TABLE DES MATIERES	583

Résumé

À travers l'analyse du travail gouvernemental de 1993 à 2015 dans l'optique de la stabilité constitutionnelle et politique, il s'est révélé que la transposition au Cambodge des grands principes de l'État de droit, de la démocratie libérale et pluraliste sur le modèle occidental, par la mise en œuvre des Accords de Paris de 1991 ne s'est pas effectuée de façon satisfaisante. L'objectif consistant à faire de la société cambodgienne, une société démocratique où chacun s'incline devant la loi, où la justice est indépendante du pouvoir exécutif, où les forces armées comme les forces économiques sont soumises à l'autorité publique gardienne de l'intérêt général, où à tout pouvoir se voit opposé un contre-pouvoir, n'a pas été atteint. Les obstacles à cette transposition effective résident dans le grand écart qui existe entre les principes du modèle importé, voire imposé, et les pesanteurs de l'histoire tragique que les Cambodgiens ont vécue entre les années 1970 et 1980, d'une part et les fondements traditionnels de la société cambodgienne encore très présents à ce jour d'autre part.

Abstract

A review of governmental work from 1993 to 2015, in the context of constitutional and political stability, highlights quite clearly that the adaptation (or transplantation) in Cambodia of the key principles of the Western model of the rule of law, liberal and pluralistic democracy, by way of the implementation of the 1991 Paris Agreements, did not result in satisfactory outcomes. The objective is to make the Cambodian society a democracy where everyone obeys the law, where justice is independent from the Executive, where the armed forces no different than the economic actors are accountable to the public authority, and where there is a clear check and balance of power. This objective has not been met, in part due to the huge gap between the principles of an imported or imposed model of development and the burdens of the tragic history that Cambodians have gone through in the 1970s and 1980s, and in part due to the traditional foundations of the Cambodian society which still permeate till the very present days.

Mots Clés

Cambodge, Constitution, travail gouvernemental, État de droit, démocratie, monarchie constitutionnelle, séparation des pouvoirs, régime parlementaire, organisation gouvernementale, Accords de Paris

Keywords

Cambodia, Constitution, Governmental work, Rule of law, Democracy, Constitutional monarchy, Powers separation, Parliamentary regime, Government organization, Paris Agreements