



**HAL**  
open science

## La démocratie cambodgienne. Droit constitutionnel cambodgien

Maurice Gaillard, Etienne Cornut, Sopheap Chhorn, Channora Ouch, Socheat Sou, Vandeluxe Yan

► **To cite this version:**

Maurice Gaillard, Etienne Cornut (Dir.). La démocratie cambodgienne. Droit constitutionnel cambodgien. Funan, 197 p., 2005, 99950-57-03-4. halshs-04047467

**HAL Id: halshs-04047467**

**<https://shs.hal.science/halshs-04047467v1>**

Submitted on 17 Sep 2024

**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.

**Maurice GAILLARD**

**DÉMOCRATIE  
CAMBODGIENNE**

*La constitution du 24 septembre 1993*

2<sup>ème</sup> édition refondue sous la direction de

**Maurice GAILLARD**

et

**Étienne CORNUT**

Publié avec le soutien du Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'Ambassade de  
France au Cambodge



**Maurice GAILLARD**

# **DÉMOCRATIE CAMBODGIENNE**

*La constitution du 24 septembre 1993*

2<sup>ème</sup> édition refondue sous la direction de

**Maurice GAILLARD**

et

**Étienne CORNUT**

Publié avec le soutien du Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'Ambassade de  
France au Cambodge



## Les auteurs

---

Le présent ouvrage est la deuxième édition refondue et révisée du livre de Maurice GAILLARD, *Démocratie cambodgienne. La constitution du 24 septembre 1993*, éd. L'Harmattan, 1994.

Il a été rédigé sous la direction de

**Maurice GAILLARD**

Professeur à l'Université Lumière (Lyon 2)

et

**Étienne CORNUT**

Docteur en droit

Chargé de mission et d'enseignement à l'Université Royale de Droit et des Sciences économiques  
(Phnom Penh ; 2002-2004)

par

**CHHORN Sopheap**, Docteur en droit.

**OUCH Channora**, Doctorant à l'Université Lumière (Lyon 2), DEA Administration publique (Lyon 2), Professeur à l'Université Royale de Droit et des Sciences économiques (Phnom Penh).

**SOU Socheat**, Doctorant à l'Université Lumière (Lyon 2), DEA Administration publique (Lyon 2), Professeur à l'Université Royale de Droit et des Sciences économiques (Phnom Penh).

**YAN Vandeluxe**, Doctorant à l'Université Lumière (Lyon 2), DEA Administration publique (Lyon 2), Professeur à l'Université Royale de Droit et des Sciences économiques (Phnom Penh).

**CORNUT Étienne**, Docteur en droit, Chargé de mission et d'enseignement à l'Université Royale de Droit et des Sciences économiques (Phnom Penh ; 2002-2004).

## **Avertissement**

### **Sur la forme :**

Les articles de la constitution sont souvent mentionnés au fil du commentaire, notamment lorsque leurs termes revêtent une importance particulière. La décision de les faire ainsi figurer relève d'un choix arbitraire. Aussi l'intégralité de la constitution figure-t-elle en annexe, de façon à ce que le lecteur puisse disposer du texte complet.

Les encadrés qui émaillent le développement contiennent des compléments d'information de nature diverse : politique, sociologique, ethnographique, historique, etc. Ils contiennent aussi, parfois, le rappel de dispositions juridiques, telles que celles qui, bien connues, composent par exemple la Déclaration universelle des droits de l'homme (ONU-1948), ou qui, moins connues, se rattachent à une constitution cambodgienne antérieure.

### **Sur le fond :**

Les encadrés, ci-dessus mentionnés, apportent des informations qui se veulent avant tout suggestives. Elles ont un but précis : attirer l'attention du lecteur sur la nécessité de trouver ailleurs que dans le droit les éléments indispensables à la compréhension des rapports qui peuvent exister entre la société cambodgienne d'une part et sa constitution ou son droit d'autre part.

Enfin, ce travail a été élaboré à partir de la traduction en français du texte constitutionnel écrit en khmer. Il s'agit précisément des traductions de la constitution dans sa version du 24 septembre 1993 et de la loi constitutionnelle du 8 mars 1999, disponibles sur le site du Conseil des juristes à l'adresse [www.bigpond.com.kh/council\\_of\\_jurists/](http://www.bigpond.com.kh/council_of_jurists/). Le texte proposé en annexe est une version amendée par les auteurs à partir de ces deux traductions. Compte tenu des difficultés inhérentes à toute traduction et à celle de la langue khmère en particulier, il convient d'aborder avec précautions les commentaires qui se fonderaient sur une interprétation littérale du texte.

## Introduction

1 — L'adoption de toute norme juridique suppose tranché le problème de son rapport avec la réalité sociale qu'elle est censée régir. Ce problème est majeur lorsqu'il s'agit de la loi fondamentale.

La constitution du royaume du Cambodge a été adoptée dans un contexte historique dramatique et des conditions juridiques inédites qui exigeaient du constituant un effort particulier de compréhension de la réalité et d'adaptation consécutive du droit.

Depuis plus de vingt ans, le Cambodge a vécu des événements qui ont mis en cause son identité et jusqu'à la survie de son peuple.

### 1 – LA CONFLUENCE DES IMPERIALISMES

Le risque de disparition du Cambodge n'est pas récent. C'est dès le 14<sup>ème</sup> siècle que ce pays subit alternativement la domination de la Thaïlande et du Vietnam. Seule la période du protectorat français (à partir de 1863) a permis, dans un contexte colonial classique, de tenir en respect ces impérialismes régionaux au profit d'un impérialisme d'outre-mer. Sur les différentes stratégies poursuivies par les acteurs du conflit cambodgien, voir : N. Régaud, *Le Cambodge dans la tourmente, le troisième conflit indochinois, 1978-1991*, éd. L'Harmattan, coll. Peuples et stratégies. Paris, 1992, spéc. p. 390-392. Voir aussi M. Giteau, *Histoire du Cambodge*, éd. Didier, 1957, spéc. p. 134 et s. ; A. Dauphin-Meunier, *Histoire du Cambodge*, PUE, Paris, 1961, pp. 56 à 104.

Il faut rappeler rapidement que, avant comme après l'indépendance acquise en 1953, ce pays a toujours été menacé par les ambitions hégémoniques de ses puissants voisins (encadré n° 1). La gestion du pays par le prince Norodom Sihanouk a subi un net infléchissement entre 1955 et 1970, du fait des développements de la guerre du Vietnam. La neutralité extérieure cachait de plus en plus mal le ralliement de fait au non-alignement d'inspiration chinoise, longtemps indistinct de celui du voisin vietnamien. Sur le plan intérieur, le populisme socialisant du prince maintenait difficilement une unité de façade de plus en plus lézardée par les maux habituels du sous-développement.

2 — Les difficultés allaient se multiplier à partir de 1970, date du renversement du prince Sihanouk. Le régime républicain, créé pour reconquérir l'indépendance nationale, avec le soutien des États-Unis, ne devait jamais trouver son équilibre face à l'accentuation de la guerre vietnamienne et au développement de maquis cambodgiens procommunistes.

En 1975, les Khmers rouges, soutenus par la Chine et le Vietnam, puis par la seule Chine, prenaient le pouvoir et établissaient une dictature féroce inspirée d'un rousseauisme et d'un marxisme mal digérés<sup>1</sup>. Des centaines de milliers de Cambodgiens devaient disparaître dans la tourmente.

En 1979, l'armée vietnamienne chassait les Khmers rouges et favorisait l'installation d'un nouveau régime communiste qu'elle devait soutenir contre la guérilla khmère rouge, jusqu'en 1989. Le 25 juin 1981, l'Assemblée nationale adoptait à l'unanimité la constitution de la « République populaire du Kampuchéa ». Le 29 avril 1989, une révision de la constitution transforme la RPK en « État du Cambodge », déclaré « neutre, pacifique et non-aligné ».

3 — Parallèlement, l'ONU prend diverses initiatives, longtemps infructueuses, pour rétablir la concorde entre les factions khmères en guerre civile. Le 30 juillet 1989, une conférence internationale sur le Cambodge, ouverte à Paris, ne peut que constater l'absence de volonté d'aboutir des parties cambodgiennes en présence, et, un mois plus tard, décide de s'ajourner. Le 15 janvier 1990, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité proposent que l'ONU joue un rôle accru dans le règlement du conflit, ainsi que la création d'un Conseil National Suprême pour la période transitoire devant précéder l'installation du futur régime (voir encadré n° 2). Le 27 août 1990, les cinq Grands précisent le plan de règlement du conflit (tutelle administrative de l'ONU pendant la transition). L'assemblée générale de l'ONU approuve ce plan le 15 octobre 1990.

#### 2 – LES QUATRE FACTIONS QUI COMPOSENT LE C.N.S.

- Le PPRK, qui se transformera, le 18 octobre 1991, en PPC (Parti du Peuple Cambodgien), parti communiste d'inspiration vietnamienne, animé par Chea Sim et Hun Sen, Premier Ministre de l'État du Cambodge ;
- Le FUNCINPEC (Front Uni National pour un Cambodge Indépendant, Neutre, Pacifique et Coopératif) dirigé par Norodom Ranariddh, fils de Norodom Sihanouk et favorable à ce dernier ;
- Le FLNPK (Front de Libération National du Peuple Khmer), nationaliste, dirigé par Son Sann, ancien Premier ministre, et soutenu par l'intelligentsia émigrée. Cette organisation se transformera plus tard en parti plus traditionnel sous le sigle de PDLB (Parti Démocratique Libéral Bouddhiste) ;
- Le Parti du Kampuchéa Démocratique des Khmers rouges.

De contacts fragiles en négociations laborieuses, les différentes factions khmères ne parviendront à un rapprochement significatif que lorsque la Chine, principal soutien des Khmers rouges, et le Vietnam, principal soutien au régime en place à Phnom Penh, décideront courant 1991 de normaliser leurs relations.

4 — En 1991, la situation cambodgienne évolue rapidement et les propositions de l'ONU sont enfin suivies d'effets : au sein du CNS, les quatre principales factions en lutte acceptent d'élaborer un plan de règlement du conflit.

<sup>1</sup> Parmi les nombreux ouvrages sur la période khmère rouge, v. not. S. Sher, *Le Kampuchéa des « Khmers rouges » : essai de compréhension d'une tentative de révolution*, éd. L'Harmattan, 2004 ; H. Locard, *Le « petit livre rouge » de Pol Pot ou les paroles de l'angkar*, éd. L'Harmattan, 1996.

Le 26 juin 1991, sous la présidence de fait de Sihanouk, le CNS décide un cessez-le-feu, l'arrêt des aides militaires aux belligérants et son installation à Phnom Penh. Le 17 juillet 1991, le prince Sihanouk est élu président du CNS. Le 30 août 1991, le CNS reconnaît à l'ONU un rôle de direction dans le processus de transition devant aboutir au futur régime, accepte une réduction de 70 % des armements et se prononce pour « une démocratie libérale de style occidental, pluraliste, multipartiste ». Le 23 octobre 1991, la Conférence internationale sur le Cambodge aboutit à la signature des accords de Paris qui mettent fin au conflit cambodgien et confirment la tutelle de l'ONU sur le processus de restauration de la démocratie. Le 14 novembre 1991, Norodom Sihanouk s'installe à Phnom Penh. Le 20 novembre, le prince Sihanouk est reconnu par les différentes factions comme chef de l'État, jusqu'à la mise en place des futures institutions.

Le 28 février 1992, le Conseil de sécurité de l'ONU crée l'APRONUC (Autorité provisoire des Nations Unies pour le Cambodge) dont la mission est de mener à son terme la période de transition vers la démocratie. L'objectif de l'APRONUC était de réunir les conditions nécessaires à la reconstruction générale du pays : sauvegarder la paix, permettre le retour de 350 000 réfugiés vivant dans des camps frontaliers et de 170 000 personnes déplacées, faire respecter les droits de l'homme, assumer les fonctions administratives, militaires et policières, ainsi que l'assistance générale nécessaire, organiser les élections d'une assemblée constituante, au plus tard en mai 1993.

Pour imposer sa politique, l'APRONUC devait obtenir du CNS « tous les pouvoirs nécessaires pour assurer la mise en œuvre de l'accord global, y compris ceux relatifs à la conduite d'élections libres et équitables et aux aspects de l'administration du Cambodge qui y sont liés. ». Cette mission originale disposait de moyens humains et matériels sans précédent : environ 22000 hommes et 2 milliards de dollars<sup>2</sup>).

**5** — Les élections à l'Assemblée constituante eurent lieu, après bien des hésitations dues à de multiples incidents, entre le 23 et le 28 mai 1993 (voir encadré n° 3, ainsi que *Le Mékong* n° 1, pp. 1 à 4).

20 partis sollicitaient les suffrages des Cambodgiens. Le Funcinpec a obtenu 45,47 % des suffrages, le PPC 38,23 %, le PLDB 3,8 %, le Molinaka 1,37 % et les 16 autres partis 11,12 % (les résultats complets sont accessibles dans *Le Mékong*, n° 3).

Les 120 sièges à pourvoir au sein de l'Assemblée constituante se sont répartis ainsi : 58 sièges pour le Funcinpec, 51 pour le PPC, 10 pour le PDLB et 1 pour le Molinaka (petite formation influencée par le Funcinpec).

---

<sup>2</sup> Sur la mission de l'APRONUC, voir not. R. M. Jennar, *La mise en œuvre de la préparation des élections* ; P. Le Peillet, *Les "Bérets bleus", un outil de la démocratie au Cambodge*, in Dossier pour un débat. Fondation pour le progrès de l'homme, n° 4, 1993, pp. 43 à 65 et pp. 67 à 79.

La période située entre les élections (28 mai 1993) et la promulgation de la constitution (24 septembre 1993) a donné naissance à un gouvernement intérimaire, rassemblant notamment les deux principaux partis représentés à l'Assemblée constituante, le Funcinpec et le PPC. Leurs principaux dirigeants, le prince Ranariddh, leader du Funcinpec, et Hun Sen, leader du PPC, se sont partagés la direction de ce gouvernement en qualité de co-présidents.

3 – ÉCHANTILLONS DE LA VIOLENCE ORDINAIRE PENDANT LA CAMPAGNE ELECTORALE DE 1993

- 10 mars 1993 : 35 Vietnamiens, dont 8 enfants et 14 femmes, tués par les Khmers rouges, près de Siem Reap ;
- 25 mars : Kompong Chnaang, 8 tués dont 3 enfants, dans l'attaque d'un village de pêcheurs par les Khmers rouges ; province de Siem Reap, 3 tués après l'attaque d'un marché local par une bande de 30 soldats ;
- 29 mars : 2 tués et 23 blessés par grenade dans un établissement vietnamien de Phnom Penh ;
- 31 mars : Kompong Thom, 30 blessés après l'attaque d'une salle vidéo ; 3 responsables du Funcinpec sont tués et 4 autres blessés dans l'attaque de leur siège de Battambang ; 5 membres de l'Apronuc sont tués près d'Angkor ; 3 soldats du contingent bulgare sont tués par les Khmers rouges ;
- 3 mai : 8 soldats, 4 civils sont tués dans l'attaque de Siem Reap qui fait par ailleurs 21 blessés ;
- 6 mai : l'attaque du train Phnom Penh-Battambang fait 20 tués et 100 blessés, etc.

Source : *La voix du Cambodge*, revue de la Licahdo (Ligue cambodgienne pour la défense et la promotion des droits de l'homme), n° 1, mars 1993, p. 7, et n° 2, mai 1993, pp. 6 et 8.

6 — Le Constituant cambodgien a ainsi accompli sa mission sous diverses influences : influence du régime antérieur, c'est-à-dire celle du PPC ; influence de la tradition autocratique ancestrale représentée par le prince Sihanouk et partiellement relayée par le parti vainqueur des élections de mai 1993, le Funcinpec ; influence occidentale résumée dans le mythe de l'État de droit promu par l'ONU et l'ancien colonisateur que fut la France.

La référence qui vient d'abord à l'esprit est celle du premier régime constitutionnel qui se situa entre 1947 et 1970. Ce fut le plus long, le plus stable, malgré les difficultés et les révisions diverses qui l'ont affecté<sup>3</sup>.

En outre, la comparaison avec cette première monarchie constitutionnelle est justifiée par la forme du régime aujourd'hui adopté : l'enveloppe constitutionnelle est apparemment identique.

7 — Cependant, cette apparence cache mal une différence fondamentale de contenu. Autant le régime de 1947 n'était qu'un habillage destiné à revêtir juridiquement le pouvoir personnel du monarque (et il y parvint de plus en plus mal au fil des années), autant le régime nouveau intègre les leçons de cette expérience ainsi que celle des régimes postérieurs, spécialement de celui des années d'influence vietnamienne (1979-1989). Seules les « années Khmers rouges » font l'objet d'un refoulement de la mémoire collective, tout au moins de celle du personnel politique qui a adopté la constitution nouvelle. Quant à l'expérience républicaine des années 1970-1975, « patchwork » constitutionnel résultant d'un collage entre le modèle américain et le modèle français, elle n'a laissé que peu de traces proprement juridiques.

<sup>3</sup> Sur ce régime, v. not. J. Imbert, *Histoire des institutions khmères*, Ann. FDSE 1961, spéc. p. 141 et s. ; C.-G. Gour, *Institutions constitutionnelles et politiques du Cambodge*, éd. Dalloz, 1965.

L'influence la plus immédiate et la plus visible a été, sans aucun doute, celle de l'ONU à travers sa force d'intervention de l'APRONUC (voir encadré n° 4).

4 – LE PRINCE ET LE DROIT

Le prince Sihanouk lui-même s'était rallié à l'influence occidentale. C'est ce qui transparaît clairement de la note du 18 juin 1993 dans laquelle il exprimait ses vues sur la future constitution : « ... Le Cambodge est une démocratie libérale de style "occidental", 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 et pouvoir judiciaire) doit être stricte. Le pouvoir judiciaire doit être absolument indépendant du gouvernement et de tel ou tel parti politique ».

Extrait de *La voix du Cambodge*, n° 3, août 1993, p. 4.

Dès le 27 août 1990, lors de la mise au point du règlement du conflit cambodgien, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU (approuvés ensuite, le 15 octobre 1990, par l'Assemblée générale) avaient fixé, non seulement le détail du processus qui devait conduire au rétablissement de la paix civile, mais aussi le contenu minimal de la constitution du futur régime ainsi que la procédure de sa mise en place.

**8 —** La comparaison de la constitution cambodgienne avec les traditions juridiques de ces influences principales est donc tentante. Elle serait très insuffisante. En effet, on doit faire crédit au constituant cambodgien d'avoir d'abord cherché à fixer des règles originales, 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 (cf. la « démocratie libérale pluraliste » qui revient comme un leitmotiv dans le texte constitutionnel).

**9 —** Au sein de l'Assemblée constituante, une Commission de la constitution de 26 personnes a été mise en place, présidée par M. Son Sann, président de l'Assemblée. Les principales initiatives prises en cours de rédaction semblent avoir été le fait de M. Chem Snguon, ancien dignitaire du régime de l'État du Cambodge (PPC) et futur ministre de la justice du premier gouvernement constitutionnel, et de M. Chhuor Leang Huot, vice-président de la Cour suprême. Deux projets ont été présentés ; l'un, républicain, par M. Chem Snguon, l'autre, ni républicain ni monarchiste, par M. Norodom Ranariddh, s'inspirant des positions du prince Sihanouk, son père. Un compromis entre ces deux textes a été finalement conclu à la fin de l'été 1993.

L'Assemblée constituante avait aussi le pouvoir d'adopter définitivement la constitution. Elle l'a fait le 21 septembre 1993, à une très large majorité de 113 voix contre 5 et 2 abstentions. Cette quasi unanimité est un gage de stabilité pour les nouvelles institutions, sous réserve de l'examen plus approfondi des conditions politiques qui ont conduit à une telle approbation. La promulgation a été faite par le prince Sihanouk le 24 septembre 1993.

**10** — Les caractéristiques techniques de cette constitution sont classiques. Elle s'ouvre par un bref préambule (4 alinéas) qui ne fait pas partie de la constitution. Le dernier alinéa du préambule déclare en effet explicitement : « Nous inscrivons dans la constitution du Royaume du Cambodge ce qui suit », ce qui signifie clairement que le préambule qui précède cette phrase est exclu de la constitution.

Le principal intérêt juridique de ce préambule est cependant de fixer quelques orientations qu'il sera possible d'invoquer ultérieurement. C'est ainsi qu'est affirmé « 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 » (alinéa 3 du préambule).

**11** — La constitution se subdivise aujourd'hui, après la révision constitutionnelle du 8 mars 1999, en 16 chapitres et 158 articles qui en font un texte relativement long dans lequel on retrouve les contraintes d'une constitution rigide. Sur le fond, les dispositions constitutionnelles reflètent les deux soucis qui dominent aujourd'hui la mentalité collective cambodgienne.

Il s'agit tout d'abord de l'exigence d'une reconnaissance mettant fin à plus de cinq siècles de remise en cause de l'existence du peuple khmer, tant par d'encombrants voisins que par des dirigeants pris de folie. C'est la manifestation de cette soif de reconnaissance que nous examinerons dans une première partie.

Il s'agit ensuite de fixer par le droit constitutionnel les garanties de la stabilité d'un nouveau régime rompant avec les remises en cause incessantes des quarante dernières années. Ce sera l'objet de notre seconde partie.

## **Première partie**

### **L'affirmation de l'identité nationale**

**12** — La constitution s'ouvre sur un chapitre I intitulé « De la souveraineté ». Son contenu n'est en rien conforme à ce qu'annoncent ses termes. La souveraineté sera en réalité abordée plus loin dans le texte notamment aux articles 50 et 51. Ce chapitre I constitue plutôt la carte d'identité du pays. On y trouve des éléments attendus, tels que l'affirmation de l'indivisibilité du pays (article 3), la définition de la langue officielle (le khmer – article 5), la localisation de la capitale à Phnom Penh, et enfin la fixation des symboles représentatifs du pays : devise, drapeau, hymne et armoiries dont la description est renvoyée en annexe à la constitution (articles 4 et 6).

Mais c'est la nature du régime qui est d'abord posée par un article premier dont la nature synthétique est évidente :

**Article 1 al. 1<sup>er</sup>**

Le Cambodge est un royaume où le Roi exerce ses fonctions d'après la constitution et le régime de la démocratie libérale pluraliste.

Cette définition du nouveau régime s'efforce de trouver un compromis entre la tradition monarchique multiséculaire d'une part, et le « démocratisme » dont la mission réparatrice de l'APRONUC était porteuse d'autre part.

**13** — Ce retour du Cambodge à la forme monarchique a été incertain jusqu'en septembre 1993. Le Prince Sihanouk, qui avait abdiqué le 3 mars 1955 pour laisser son père lui succéder, avait créé pour lui-même, en 1960, des fonctions de chef d'Etat qu'il occupa jusqu'à son renversement en 1970.

Situation inédite et étonnante puisque, à partir de 1960, le trône demeura sans titulaire. Après son retour à Phnom Penh fin 1991, en qualité de président du Conseil national suprême, il se garda bien de revendiquer le retour à la monarchie. Ainsi, le 18 juin 1993, le Prince diffusait une note de « cadrage » sur le contenu de la future loi fondamentale dans laquelle il écrivait : « 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 internationalement reconnues entre les années 1963 et 1969 »<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Cité par *La voix du Cambodge*, n° 2, juillet 1993. p. 7.

Cette position n'avait guère de sens juridique. Elle exprimait cependant un sentiment assez largement partagé : pour beaucoup de Cambodgiens, « l'étiquetage » du régime était un problème secondaire, mieux valait s'attacher au contenu du futur régime qu'à son appellation.

Après que les factions se soient mises d'accord (voir encadré n° 5), le débat a été tranché par l'Assemblée constituante, en faveur de la monarchie, le 31 août 1993.

#### 5 - RÉPUBLIQUE OU MONARCHIE ?

M. Say Bory raconte en ces termes la manière dont le choix de la monarchie a été fait : « Ironie de l'histoire : c'est le Parti Démocratique Libéral Bouddhiste, et plus précisément moi-même, qui avons fait l'analyse suivante : une erreur dans le choix du système constitutionnel peut être mortelle pour notre peuple et pour notre pays, qui ont besoin de stabilité politique, après plus de 20 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. Dans cet esprit, j'ai rédigé un article de deux pages intitulé "Pour une monarchie constitutionnelle moderne"... Tous les pouvoirs appartiennent au peuple. "Le roi règne mais ne gouverne pas", cette formule figurait dans mon projet... ». Tous les partis se sont ralliés à cette forme de régime tout simplement parce que le sentiment populaire les y poussait. Lorsqu'une délégation de l'Assemblée se rend ensuite à Pyongyang, où se trouve le Prince Sihanouk, pour lui faire part de l'état d'avancement des travaux constitutionnels, celui-ci semble d'abord refuser, puis, le 31 août 1993, accepte enfin : « Je ne peux pas refuser cette proposition qui rend justice au roi et à la royauté cambodgienne. » ... Chem Snguon, qui avait prévu cette hypothèse, avait déjà, tout prêts, des aménagements. Mais Sihanouk lui-même était allé plus loin que nous n'avions prévu dans le sens du roi sans pouvoir. »

*La voix du Cambodge*, n° 4, novembre 1993, pp. 4 et 5.

**14** — Au-delà du choix de la forme, le premier alinéa de cet article 1 fixe le cadre du régime : le Roi doit respecter la constitution et le principe de la démocratie libérale pluraliste, ledit principe ayant déjà fait l'objet d'une première proclamation par l'alinéa 3 du préambule. L'obligation de respecter la constitution est banale : elle pourrait même être implicite puisqu'un texte suprême n'aurait aucun intérêt si les dirigeants pouvaient le mépriser. C'est donc dans la nature même de la constitution que réside sa souveraineté et l'obligation pour le Roi de la respecter. Toutefois, ce rappel est sans doute loin d'être inutile. En effet, le Prince Sihanouk a eu, à de multiples reprises, entre 1947 et 1970, des attitudes pour le moins cavalières à l'égard de la constitution qu'il avait lui-même mise en place (voir encadré n° 6).

#### 6 – LA LIBERTÉ DU PRINCE

L'attitude du chef d'État, avant 1970, a pu être commentée en ces termes bienveillants : « Le pouvoir cambodgien est à l'heure actuelle fortement personnalisé. Nul n'ignore le rôle prépondérant joué dans la direction de la politique nationale par S.A.R. le Prince Norodom Sihanouk, chef de l'État... D'ailleurs, le processus de concentration du pouvoir ne résulte pas d'une tactique d'empiétement systématique du chef de l'État mais au contraire d'une certaine fuite des autres organes devant le pouvoir... l'importance du Prince est-elle due exclusivement à sa forte personnalité que tous les observateurs se plaisent à souligner, ou est-elle renforcée par le prestige monarchique qui s'attache à la personne de l'ancien Roi ?... il n'y a pas de réponse tranchée à apporter et l'autorité du Prince participe des deux explications. » Le même commentateur était pourtant obligé de constater qu'il y avait eu « abandon de fait du système constitutionnel de 1947 » dès 1952.

C.-G. Gour, *Institutions constitutionnelles et politiques du Cambodge*, op. cit., pp. 124 à 126 et p.61.

**15** — Déjà, depuis septembre 1993 et l'entrée en vigueur de la constitution, des décisions dont la constitutionnalité est douteuse ont été prises par le Roi, notamment en matière de nominations. En outre, le séjour prolongé du Roi, à Pékin, où il se trouve pour des raisons thérapeutiques, 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 respect de cette obligation. Et, en la matière, le rattachement du régime 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.

**16** — C'est incontestablement sous l'influence occidentale, amplifiée par la mission de l'ONU, que l'importation de ce « système » est admise par le constituant. Il faut y ajouter l'influence négative de l'autre modèle rival, celui de la démocratie socialiste, qu'il s'agisse de sa version soviétique, adaptée par le Vietnam, ou de sa version chinoise, soutenue par les Khmers rouges.

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. Nous aurons de multiples occasions de vérifier que cette référence s'accompagne de modalités qui nuancent fortement sa portée et manifesteront cette adaptation nécessaire au contexte cambodgien.

L'article 1 de la constitution s'achève enfin par l'énumération des caractéristiques de la situation internationale du pays dont nous retrouverons le commentaire plus loin.

**17** — La définition du territoire fait ensuite l'objet d'une référence précise aux termes géographiques de différentes reconnaissances internationales intervenues entre 1963 et 1969, l'année 1969 étant notamment la date à laquelle les États-Unis reconnurent les frontières du Cambodge, après que la plupart des autres États l'eurent fait.

**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.

On remarquera que cette délimitation géographique a été établie lors du protectorat, et qu'elle est singulièrement vague puisque son échelle est très élevée. Le pléonasme qui réside dans la proclamation du caractère « absolument inviolable » de cette intégrité territoriale du Royaume dénote la force avec laquelle le constituant a entendu affirmer cette intégrité, bafouée depuis si longtemps. La constitution ne mentionne, par ailleurs, à aucun moment, la possibilité, ratifiée éventuellement par le suffrage universel, d'une adjonction ou d'une cession de

territoire. Le Cambodge donne ainsi l'image positive d'un pays qui se satisfait de sa composition territoriale et ne conçoit aucune modification du statu quo.

Cependant, cette sérénité n'est qu'apparente. En effet, le Cambodge est loin d'avoir réglé ses problèmes de délimitation frontalière avec ses deux principaux voisins<sup>5</sup>. La Thaïlande a profité de la confusion khmère des vingt dernières années pour étendre son territoire. Avec le Vietnam, le même problème concerne à la fois certaines zones terrestres et d'autres qui sont maritimes. La récupération des zones ayant appartenu au Cambodge est hors de portée de ce seul pays qui devra sans aucun doute s'appuyer sur la pression internationale pour atteindre ses objectifs.

**18** — Après ce titre introductif, la constitution aborde l'examen de l'institution qui a doté le nouveau régime de sa nature formelle : le monarque. Ce dernier n'est cependant que le révélateur d'un ancrage de l'œuvre constitutionnelle dans une réalité sociale qui le dépasse. Il s'agit de la reconnaissance et de la définition juridiques des principaux éléments fondateurs de la société cambodgienne. Ils se rapportent d'une part aux traditions nationales (Chapitre 1) et d'autre part à la volonté d'assurer l'indépendance du pays (Chapitre 2).

---

<sup>5</sup> Sur cette question épineuse des frontières, v. le site du Comité des frontières du Cambodge (CFC) : [www.cfcambodge.org/](http://www.cfcambodge.org/) et les nombreux documents disponibles, notamment de Sean Péngsè, *Le Cambodge et ses frontières terrestres et maritimes*. V. égal. Sarin Chhak, *Les frontières du Cambodge*. Tome 1, *Les frontières du Cambodge avec les anciens pays de la fédération indochinoises : le Laos et le Vietnam (Cochinchine et Annam)*, éd. Dalloz, 1966.

# Chapitre 1

## Le poids du passé

19 — La société cambodgienne reste, dans ses profondeurs, une société traditionnelle. À cet égard, l'agitation et la modernité de la capitale ne doivent pas faire illusion. Seulement un peu plus de 15 % de la population est urbanisée et 85 % de la population vit dans des campagnes relativement isolées<sup>6</sup>, où les communautés villageoises sont marquées par l'autarcie et des modes de vie encore peu affectés par le changement (voir encadré n° 7). Il est remarquable que, dans le texte de la constitution de 1993, pas une seule fois les paysans ou la paysannerie cambodgienne ne sont évoqués.

### 7 – PESANTEURS SOCIOLOGIQUES

« Le Cambodge, c'est la campagne. C'est essentiellement un peuple de paysans. Plus encore maintenant, peut-être, que dans le début des années 1970, après le cataclysme qui laissa les villes comme des coquilles vides. Que celles-ci redeviennent peu à peu les centres d'une administration plus importante, les points de contact et de rencontre des hommes politiques, les lieux de répartition des aides et des échanges officiels ou parallèles, les endroits où se relancent de modestes initiatives artisanales ou industrielles, suscitées par le pouvoir ou se développant informellement, tout ceci est indéniable. Mais le futur d'un Cambodge « urbain » est encore à l'état d'ébauche. Le Cambodge demeure un pays rural. »

Fr. Corrèze et A. Forest, *Le Cambodge à deux voix*, éd. L'Harmattan, 1984, p. 123.

Dans l'histoire contemporaine du Cambodge, le constituant, citadin et juriste influencé par le positivisme occidental, a trop souvent, par ignorance, voire par mépris, négligé cet attachement de l'immense masse de la population à ses traditions.

La loi fondamentale de 1993 revient sur cette attitude en intégrant l'essentiel de ce qui fonde une bonne partie de la culture populaire khmère : l'hommage à l'histoire commune (Section 1), la confiance dans le monarque (Section 2), l'adhésion à la religion bouddhique (Section 3). Ce sont là des éléments constitutifs majeurs d'un sentiment national sur lequel le droit a pu s'appuyer pour le conforter (voir encadré n° 8).

### 8 – LA DEVISE DU ROYAUME

La puissance de la tradition apparaît dans la devise ainsi énoncée par l'article 4 de la constitution : « Nation, Religion, Roi ». Cette devise n'annonce en rien la nature démocratique du nouveau régime. Bien au contraire, l'affichage du lien entre le trône et l'autel lui donne une connotation très conservatrice. La religion concernée est bien sûr le bouddhisme et sa mention annonce son statut de religion d'Etat que nous retrouverons plus loin.

La constitution républicaine de 1970, qui ne se distinguait pourtant pas par un « progressisme » forcené, avait adopté une devise moins conservatrice : « Liberté, Egalité, Fraternité, Progrès et Bonheur » (article 1<sup>er</sup> ; alinéa 2), alors que celle de la République populaire du Kampuchéa (1981) proclamait la devise suivante : « Indépendance, Paix, Liberté, Bonheur » (article 1, alinéa 4).

<sup>6</sup> V. ainsi le rapport de J. W. Hugué, *La population du Cambodge. La renaissance après l'hémorragie*, 2001, disponible sur le site [www.ceped.ined.fr/activite/publi/chro40.PDF](http://www.ceped.ined.fr/activite/publi/chro40.PDF).

## Section 1 : L'histoire

**20** — Comme tous les peuples qui ont le sentiment d'avoir connu leur apogée à une époque révolue, les Cambodgiens vouent à leur grandeur passée un véritable culte. La nostalgie s'accroît alors de l'idéalisation de ce souvenir collectif. En outre, les événements traversés depuis vingt-cinq ans ne font, par comparaison, que renforcer ce phénomène. La période qui a suivi l'indépendance en bénéficie pleinement. Son souvenir revêt aux yeux des Khmers les atours d'un paradis quasi perdu.

Dès son préambule, la constitution se situe dans cette perspective historique valorisante. C'est ainsi qu'est rappelée, en termes grandiloquents, la célèbre civilisation d'Angkor, hommage obligé de toute rhétorique cambodgienne officielle (voir encadré n° 9) :

### Préambule, alinéas 1, 2 et 3

Nous Peuple Khmer,

Héritiers d'une civilisation grandiose, d'un grand pays prospère, d'une haute renommée étincelante comme le diamant ;

Tombés dans une terrifiante déchéance au cours des deux dernières décennies où nous avons traversé des désastres très regrettables ;

Désormais réveillés ; redressés ; fermement réconciliés pour renforcer l'unité nationale, pour préserver et protéger le territoire du Cambodge ainsi que la souveraineté prestigieuse et la merveilleuse civilisation d'Angkor, pour reconstruire le pays afin qu'il redevienne une "Ile de Paix" en se fondant sur le système de démocratie libérale pluraliste, la garantie des droits de l'Homme et le respect des lois ; responsables du destin de la nation qui doit redevenir un pays développé et à jamais prospère ;

### 9 – LE COMPLEXE D'ANGKOR

« Le tragique destin du Cambodge a consisté depuis des siècles à tenter de surmonter son "complexe d'Angkor", l'image de sa grandeur passée ne faisant que rendre plus cruelles les divisions politiques intestines dont il souffre depuis la chute de l'empire, au plus grand profit de ses voisins vietnamiens et thaïlandais qui ont peu à peu grignoté son territoire, exploité ses richesses et vassalisé ses dirigeants. »

N. Régaud, *Le Cambodge dans la tourmente, le troisième conflit indochinois, 1978-1991, op. cit.*, p. 386.

La constitution républicaine de 1972 affirmait aussi dans son préambule : « Nous, peuple khmer, appartenant à l'une des plus grandes et des plus anciennes civilisations du monde, celle des Khmers Mon, instruits des vicissitudes souvent douloureuses de notre histoire, depuis la période post-angkorienne jusqu'à l'événement du 18 mars 1970, sommes déterminés à ... »

Plus loin, le constituant réaffirme cet attachement au passé en consacrant plusieurs articles à la sauvegarde de ses composantes culturelles. C'est le cas de l'article 68 qui, en son alinéa 3, mentionne l'engagement de l'État à encourager et soutenir « le développement des écoles du Pali ». Le pali est une langue ancienne dont le khmer est issu. À l'égard de ce dernier, il joue un rôle comparable à celui que joue ou jouait le latin, il y a peu, dans l'enseignement du français. C'est une langue savante dans laquelle les linguistes khmers s'efforcent aussi de trouver les racines qui leur permettront de construire les néologismes dont l'absence affecte la langue khmère moderne.

21 — Plus largement, c'est toute la culture khmère que l'État doit protéger :

**Article 69.**

L'État a le devoir de préserver et de développer la culture nationale.

L'État a le devoir de protéger et de développer la langue khmère en fonction des besoins.

L'État a le devoir de sauvegarder et de protéger les monuments, les objets d'art anciens, et de restaurer les sites historiques.

Cette sauvegarde de la culture cambodgienne est conçue en termes volontiers passésistes. Il s'agit de « préserver... sauvegarder... protéger... restaurer » l'héritage. Dans ces références, la civilisation d'Angkor et ses vestiges monumentaux occupent bien sûr une place centrale. Les articles 70 et 71 leur apportent deux protections particulières, l'une pénale, l'autre démilitarisée :

**Article 70.**

Toute infraction portant atteinte ou concernant le patrimoine culturel et le patrimoine artistique doit être sévèrement punie.

**Article 71.**

Le périmètre des sites du patrimoine national ainsi que des sites classés comme étant des patrimoines mondiaux doit être considéré comme zone neutre interdite à toute activité militaire.

Les termes de l'article 70 sont des plus compréhensifs : l'incrimination vise largement « Toute infraction ». La sanction n'est pas fixée. Cette abstention pourrait amputer cette répression d'une partie de son efficacité ; elle suffira cependant à fonder un régime pénal particulier, spécial et aggravé, puisque l'article 70 prévoit que l'infraction doit être « sévèrement punie ». Ainsi, la loi du 25 janvier 1996 sur la protection des patrimoines culturels prévoit certaines dispositions de nature pénale en ses articles 62 et s., notamment à l'article 63 qui énumère un certain nombre d'infractions et fixe les peines encourues<sup>7</sup>. De même, l'article 44 du Code pénal prévoit une infraction spécifique relative aux biens culturels.

22 — Le fait que les temples d'Angkor aient servi de cadre aux affrontements entre factions ennemies, pendant vingt ans, et qu'ils soient encore menacés aujourd'hui à travers les déprédations et pillages organisés justifie ensuite le contenu de l'article 71. Angkor est inscrit au patrimoine mondial et son statut de zone démilitarisée bénéficie aux autres composantes du patrimoine national. Plus largement, c'est la totalité du patrimoine khmer qui a été sinistrée par vingt trois ans de conflit (voir encadré n° 10).

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 loi fondamentale, dans son chapitre II.

<sup>7</sup> Annuaire législatif 1996, p. X et s., spéc. p. X.

## 10 – UN PATRIMOINE EN LAMBEAUX

On a beau s'attendre au pire, les efforts entrepris pour dresser le bilan de près d'un quart de siècle de troubles au Cambodge débouchent sur des résultats encore plus décourageants que prévu. Ainsi, après trois années d'enquête et de recherches sur place, l'Ecole Française d'Extrême-Orient (EFEO) en arrive à la conclusion que, « pendant les guerres qui ont ravagé le Cambodge au cours des deux dernières décennies, on peut estimer que plus de 90 % du patrimoine littéraire manuscrit du Cambodge a été détruit... si le Cambodge a connu dans son histoire des dévastations de même ampleur, pour la première fois le phénomène est irréversible, car la tradition des copistes est morte. » Les trois grandes bibliothèques de Phnom Penh ont été détruites par les Khmers rouges en 1975.

J.-Cl. Pomonti, *Le Monde*, 2 novembre 1993, p. 5.

**Section 2 : La monarchie**

**23** — La monarchie a été témoin des plus riches heures de la civilisation khmère. Son enracinement millénaire en fait l'élément principal de la tradition politique qui domine encore la masse paysanne. Conjoncturellement, elle a été ralliée par les républicains de toutes nuances (communistes provietnamiens, khmers rouges ou nationalistes), faute pour eux de pouvoir imposer un compromis sur un régime d'une autre nature (voir encadré n° 11). Pour ces raisons diverses, parfois contradictoires, la monarchie continue donc depuis 1993 à occuper une place privilégiée dans le consensus politique qui unit les Khmers. S'y ajoute une ambiance de « revival constitutionnel » qui caractérise tout phénomène de restauration et qu'explique l'idéalisation du passé antérieur à 1970 dont tous les défauts ont été effacés par les atrocités connues par la suite.

## 11 – L'IMAGE DU ROI

Pour les paysans « Sihanouk est synonyme de paix et incarne la légitimité. Ils ne se posent pas de question sur l'avenir car ils pensent que tous les problèmes se régleront dès qu'il gouvernera à nouveau ; c'est une foi totale. Rappelons les déclarations de paysans réfugiés à la frontière khméro-thaïlandaise dans les années 1970-1980, attribuant tous les malheurs passés au renversement du roi et concluant « Quand il n'y a plus de roi, tout peut arriver » ».

M.-A. Martin, *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 à 142, p. 135.

**24** — Le chapitre II de la constitution, « Du Roi », est placé avant celui qui concerne les « droits et devoirs des citoyens khmers » (chapitre III). C'est peut-être une indication de l'échelle des valeurs politiques. En outre, c'est le titre qui comprend le plus d'articles (24 : articles 7 à 30). Toutefois, malgré certaines similitudes, le monarque de 1993 ne dispose plus du tout de l'influence qui était la sienne avant 1970.

Nous examinerons successivement la place qui lui est assignée par la constitution à travers les modalités de sa désignation, l'organisation de la vacance du trône, son statut et enfin ses pouvoirs.

## § 1 : LA DESIGNATION DU ROI

**25** — Selon l'article 10 de la constitution, « La monarchie cambodgienne est une monarchie élective. Le Roi n'a pas le pouvoir de désigner un héritier pour régner. »

Le choix par la constitution de 1993 de la monarchie élective n'est pas nouveau au regard de l'histoire constitutionnelle khmère depuis les époques angkoriennes, post-angkoriennes et modernes<sup>8</sup>. Cette monarchie élective a été également retenue par l'Assemblée constituante lors de la rédaction de la première constitution de 1947<sup>9</sup>. Ce caractère électif donne une spécificité par rapport à certaines monarchies constitutionnelles européennes ou asiatiques comme la Belgique, l'Espagne, la Thaïlande, le Japon<sup>10</sup>... qui sont héréditaires.

**26** — L'article 10 ajoute l'impossibilité pour le Roi de désigner un héritier. Cette mention serait superfétatoire si elle n'était justifiée par la volonté de rompre sans ambiguïté sur ce point avec le régime de 1947. En effet, la constitution de ce dernier, dans son article 26, autorisait le Roi, après consultation d'un Conseil de la Couronne, à désigner son successeur comme à modifier cette désignation.

Selon les termes de l'article 13, l'élection du Roi est le fait d'un Conseil du Trône, qui comprend :

- le président du Sénat ;
- le président de l'Assemblée nationale ;
- le Premier ministre ;
- les chefs des ordres religieux, Thammayut et Mohanikay ;
- les 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> vice-présidents du Sénat ;
- les 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> vice-présidents de l'Assemblée nationale.

---

<sup>8</sup> Dans la période angkoriennes, certains auteurs admettent que la monarchie cambodgienne était élective ; mais d'autres considèrent qu'elle était héréditaire. Pour M. Ceodès, la monarchie cambodgienne de l'époque d'Angkor était héréditaire en ligne masculine par ordre de primogéniture (Ceodès, *Les règles de la succession royale dans l'ancien Cambodge*, B.S.E.I, Saigon, cité par Cl.-G. Gour, *Institutions constitutionnelles et politiques du Cambodge*, op. cit., p. 24). E. Porée-Maspéro a cru au contraire que la monarchie cambodgienne à l'époque angkoriennes était héréditaire par les femmes (E. Porée-Maspéro, *Journal asiatique* 1950, p. 237-268, cité par Cl.-G. Gour, op. cit., p. 24). M. Thiounn-Thioum a soutenu qu'à l'époque angkoriennes la monarchie avait un caractère électif (Thiounn-Thioum, *Le pouvoir monarchique au Cambodge*, Thèse dact., Paris, 1952, cité par Cl.-G. Gour, op. cit., p. 24). Ce caractère électif ne fait plus de doute pour la période post-angkoriennes. « Cette solution qui provoquait un affaiblissement du pouvoir royal et favorisait les emprises extérieures fut systématiquement utilisée et maintenue par le Siam et le Vietnam au temps de leur hégémonie de fait, par la France en suite sous le régime du protectorat » (Cl.-G. Gour, op. cit., p. 24).

<sup>9</sup> Cl.-G. Gour, op. cit., p. 94. Il faut néanmoins noter que le premier projet de constitution de 1947, rédigé par la commission mixte franco khmère, a tenté d'établir une monarchie héréditaire par voie de primogéniture, en prévoyant dans son article 24 que « la succession au trône est dévolue aux descendants mâles du Roi. A défaut de fils aîné et de tout descendant mâle de celui-ci, le trône passe au deuxième fils du Roi et ainsi de suite. A défaut de descendant mâle légitime le trône est dévolu au collatéral mâle le plus proche » (Cl.-G. Gour, op. cit., p. 93). Mais cette tentative a finalement échoué : « Bien qu'experts à titre familial, dans la pratique du népotisme, quelques leaders de la commission constitutionnelle de l'Assemblée se montraient adversaires farouches du principe d'hérédité – même tempéré comme au Cambodge – qui est à la racine de la monarchie » (Norodom Ranariddh, *Droit public cambodgien*, éd. PUP, 1998, n° 293).

<sup>10</sup> L'article 2 de la Constitution du Japon prévoit que « le trône impérial est héréditaire et la succession se fait conformément à la loi adoptée par la Diète » (le Parlement).

**27** — L'organisation et le fonctionnement du Conseil du Trône devaient être fixés par une loi postérieure. Un projet de réforme du Conseil du Trône, présenté en 2002, s'est heurté à un refus catégorique du Premier ministre. Ce projet en 13 articles, proposé par le PSR<sup>11</sup>, prévoyait notamment que le successeur du Roi devait avoir mené une vie sans reproche, être indépendant des trois partis politiques, et être accepté par les trois formations politiques de l'Assemblée nationale. Selon le projet, le Roi aurait été habilité à proposer un successeur.

Le prince Chakrapong a également suggéré de procéder à un référendum pour désigner le successeur du Roi au suffrage universel, afin d'éviter les querelles au sein de la famille royale et pour que le Roi soit au-dessus des partis<sup>12</sup>. Beaucoup d'incertitudes demeuraient sur l'organisation et le fonctionnement de ce Conseil : qui le préside ? Un membre du Conseil a-t-il une voie prépondérante ? Quel mode de décision prévaudra : majorité simple, majorité absolue, majorité qualifiée ou unanimité ?

Sur ce dernier point, il y a des divergences parmi les leaders politiques, y compris l'ancien Roi Norodom Sihanouk qui est intervenu à plusieurs reprises en faveur du système de la majorité absolue. L'ancien Roi a vivement critiqué les idées de « certains hauts politiciens khmers » qui préfèrent que « le nouveau roi soit élu par l'unanimité (ou consensus) du conseil du trône »<sup>13</sup>. Il croit que « s'il meurt et si, à ce moment-là, il existe un conseil du trône au complet, ce conseil ne sera probablement pas capable de réaliser un consensus pour élire le nouveau roi » et « s'il adopte cette règle du consensus, on aboutira au résultat dramatique suivant : il n'y aura pas un roi après Sihanouk. Par conséquent, il n'y aura plus de monarchie que sur le papier de la Constitution de 1993. On aura une République de fait »<sup>14</sup>.

**28** — Les ambiguïtés soulignées ci-dessus ont été récemment levées par la promulgation de la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil du Trône en date du 11 octobre 2004, après l'abdication du Roi Norodom Sihanouk<sup>15</sup>.

Cette loi comprend cinq chapitres avec 18 articles et prévoit que le président du Sénat préside le Conseil du Trône, le président de l'Assemblée nationale et le Premier ministre assurent respectivement les fonctions de 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> vice-présidents<sup>16</sup>. Le Conseil du Trône peut se réunir si 5 de ses 9 membres au moins sont présents<sup>17</sup>. La décision du Conseil du Trône d'élire le

---

<sup>11</sup> Le PSR, ou Parti Sam Rainsy, est un parti libéral, dans l'opposition depuis sa création par scission du Funcinpec en 1995 et la création, par Sam Rainsy, du Parti de la Nation Khmère (PNK), transformé ensuite en parti éponyme.

<sup>12</sup> EDA n° 359, Dossiers et documents n° 7/2002 - 16/09/2002.

<sup>13</sup> <http://www.norodomsihanouk.info/Messages/1111%201o.htm>

<sup>14</sup> <http://www.norodomsihanouk.info/Messages/nov%2003/1311%201o.htm>

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> Article 3 de la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil du Trône.

<sup>17</sup> Article 5.

nouveau Roi est prise à la majorité absolue<sup>18</sup>. Aucun article ne mentionne de voix prépondérante.

**29** — Le Conseil de la Couronne créé par la constitution de 1947 et le Conseil du Trône prévu dans la présente constitution ont un trait commun quant à leur composition, c'est que « le caractère politique l'emporte sur le caractère monarchique »<sup>19</sup>. On notera au passage que les dignitaires religieux bouddhistes occupent une place appréciable (deux voix sur neuf leur sont attribuées : l'une à l'ordre monastique Thammayut, plus élitiste et qui est un instrument de la monarchie cambodgienne, l'autre à l'ordre monastique Mohanikay, plus populaire). Cependant, ce sont les membres du parlement qui, majoritaires, sont en mesure de peser de tout le poids de leur légitimité démocratique. Toutefois, parmi les 9 membres de l'actuel Conseil du Trône, cinq d'entre eux (président du Sénat, Premier ministre, 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> vice-présidents de l'Assemblée, chef de l'ordre religieux Mohanikay) sont pro-PPC quand les quatre autres (président de l'Assemblée, 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> vice-présidents du Sénat et chef de l'ordre religieux Thammayut) sont pro-Funcinpec. D'aucuns pensent alors que le Roi est finalement choisi, de fait, par le Premier ministre.

**30** — Le choix du Conseil du Trône n'est cependant pas libre : il ne peut élire le Roi que parmi un nombre limité de prétendants. Selon l'article 14 al. 1<sup>er</sup> en effet, « Doit être choisi comme 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 du Roi Sisowath ».

Cette disposition qui prévoit une population éligible suffisamment vaste permet d'éviter les problèmes dynastiques liés à l'extinction de la famille royale (voir encadré n° 12). « Bien que la constitution ne le précise pas, il est admis que les descendants à considérer sont les enfants, petits-enfants et arrière petits-enfants du roi en ligne masculine, soit, selon la proximité généalogique avec le roi, les princes et les princesses de 'premier rang', de 'second rang' et de 'troisième rang'. Hiérarchie compliquée par le rang de la mère. On ne sait quels seront les critères du Conseil du Trône »<sup>20</sup>.

#### 12 – PROBLEMES DYNASTIQUES

Après la mort du roi Ang Duong, en 1860, deux branches de la famille royale se sont disputé le trône du Cambodge : la branche aînée, représentée par le Roi Norodom (1860-1904) et la branche cadette représentée par le Roi Sisowath (1904-1927), frère de Norodom, qui eut pour successeur le Roi Sisowath Monivong (1927-1940). C'est la France qui, en 1904, avait décidé que le Roi ne pouvait être désigné que parmi les descendants de Ang Duong. En 1940, l'amiral Decoux, résident général, choisit de favoriser le jeune Norodom Sihanouk, qui cumulait les parentés avec les deux branches de la famille royale en étant petit-fils de Sisowath par sa mère et arrière-petit-fils de Norodom par son père, Norodom Suramarit. L'actuelle constitution ne fait que reprendre les dispositions de celle de 1947 qui, dans son article 25, prévoyait que « le trône du Cambodge est l'héritage des descendants mâles du roi Ang Duong ». En revanche, les modalités de sa désignation différaient considérablement (voir : H. Puget, *Les constitutions d'Asie et d'Australasie*, Editions de l'Epargne, Paris, 1965, p. 165).

<sup>18</sup> Article 6.

<sup>19</sup> Cl.-G. Gour, *op. cit.*, p.96.

<sup>20</sup> J. Népote, R. M. Jennar, *Cambodge Nouveau* du 16-30 Juillet 2002, p. 6.

**31** — Parmi les fils du Roi qui auraient été éligibles, Sirivuddh et Ranariddh ont déclaré n'être pas candidats<sup>21</sup>. Jacques Népote et Raoul Marc Jennar ont dressé une liste restreinte des candidats à la succession du Roi Norodom Sihanouk<sup>22</sup>. Celui-ci, pour sa part, a toujours refusé de se prononcer en faveur de tel ou tel de ses successeurs potentiels. Il a néanmoins donné quelques indices assez clairs<sup>23</sup>.

Il a également rejeté l'idée de la Reine Monineath comme reine régnante. Il a écrit qu'à « aucun moment, je (Norodom Sihanouk) n'ai formulé (verbalement ou par écrit) une telle 'proposition' ou suggestion ou demande en faveur de la Reine mon épouse (...). La reine mon épouse et moi sommes absolument pour l'élection par le Conseil de la Couronne d'un roi descendant de Preah Ang Duong ou Preah Norodom et Preah Sisowath ». Cette possibilité que la reine devienne régente en cas d'indisponibilité du roi avait été prévue par le projet de 2002<sup>24</sup>. Le Roi avait de son côté déclaré, le 18 novembre 2003, qu'au « cas où il n'y aurait pas un nouveau roi, Samdach Chea Sim, président du Sénat, assumerait les fonctions de chef de l'Etat par intérim tandis que, à l'instar de Sa Majesté sa mère dans les années 1960 à 1969, la reine Monineath (...) symboliserait la continuité de la monarchie khmère »<sup>25</sup>. Mais il n'a pas recommandé l'élévation de son épouse au rang de reine régnante. Selon lui, ce rôle de symbole de la continuité de la monarchie assuré par la reine Monineath n'oblige à aucun amendement de la constitution puisqu'il ne s'agit que d'une question morale et non pas d'une fonction impliquant l'exercice d'un pouvoir quelconque.

Certains craignaient qu'après la disparition du Roi Norodom Sihanouk il y eut d'éventuelles querelles au sein de la famille royale sur la question de la succession (voir encadré n° 13). Mais cette crainte a été écartée au moment où le nouveau roi a été choisi par le Conseil du Trône. Parmi les candidats à la succession, le prince Norodom Sihamoni a été finalement élu à l'unanimité par le Conseil du Trône comme nouveau Roi du Cambodge<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> EDA n° 359, Dossiers et documents n° 7/2002 - 16/09/2002.

<sup>22</sup> J. Népote, R. M. Jennar, *Cambodge Nouveau* du 16-30 Juillet 2002, p. 6. Adde R. M. Jennar, *Les clés du Cambodge*, éd. Maisonneuve & Larose, 1995, p. 26.

<sup>23</sup> Le Roi a écrit, le 17 septembre 2003, que « Norodom Sihamoni ne fait pas de politique ; n'appartient à aucun parti politique ; il n'est ennemi de personne et aime et respecte tous ses compatriotes et leurs partis politiques respectifs ; il est *clean* (non corrompu) ; il possède une vaste culture générale ; il est très fort en tchèque, fort en français, bon en khmer (...) ; il est bien éduqué, gentil de nature, poli et il est un exemple de fidélité absolue à son Père ; il ne m'a jamais fait de mal, bien au contraire (...). Beaucoup de compatriotes n'admettent pas que son nom soit absent de la liste des éligibles en terme de *kingship* ». Dans le message annonçant son abdication, le Roi écrivit également qu'il « appartient au Conseil du trône de décider si le Prince Sihamoni est le successeur approprié de Norodom Sihanouk », <http://www.norodomsihanouk.info/mes%2004/octobre/0610txt3.htm>, selon la traduction de B. Erouart, *Libération* du 7 octobre 2004 (<http://www.liberation.fr/page.php?Article=244323>).

<sup>24</sup> EDA n° 359, Dossiers et documents n° 7/2002 - 16/09/2002.

<sup>25</sup> <http://www.norodomsihanouk.info/Messages/nov%2003/1811%20txt.htm>

<sup>26</sup> Décision du Conseil du Trône et son procès verbal du 14 octobre 2004 portant élection du Roi du Royaume du Cambodge.

## 13 – QUERELLES ET TRADITIONS SUCCESSORALES

Sur les querelles de succession qui ont affecté en permanence la monarchie khmère, voir notamment J. Delvert, *Le Cambodge*, 3<sup>ème</sup> éd. PUF, Paris, 1998, pp. 37 à 40, et Ros Chantrabot, *La République khmère*, éd. L'Harmattan, Paris 1992, pp. 131 à 132.

Les règles les plus anciennes en matière de dévolution de la couronne permettaient la sélection d'un candidat dans des termes proches de ceux qui sont encore retenus aujourd'hui : « Sans doute la référence dynastique (au lignage patrilinéaire issu du fondateur de la dynastie) est-elle nécessaire : en effet, pour accéder au pouvoir il faut être prince, ou le revendiquer (fût-ce en invoquant une filiation cachée) en disposant d'un minimum de liens avec le Palais. Aucun des pouvoirs qui s'est succédé au Cambodge n'a échappé à cette règle, jusques et y compris aux Républicains et aux Khmers rouges... la notion d'aïnesse n'est pas ici biologique mais métaphorique et, pour être culturellement définie, elle nécessite des précisions qui ouvrent la porte à toutes les contestations : d'abord le rang de la mère, voire de l'épouse... On peut également prendre en compte le lieu de naissance de l'héritier... Or pour se déterminer, le groupe doit, à son tour, prendre en compte des données complémentaires qui éclairent son choix, même si elles remettent en cause le principe même de la filiation dynastique : est Roi celui qui est marqué « du sceau des Dieux ». Mais, rappelons que tout Khmer est potentiellement marqué de ce sceau ; chacun peut donc, au terme des mythes de fondation de la nation... revendiquer « légitimement » le pouvoir à condition de témoigner de son caractère sacré.»

J. Népote, *Parenté et organisation sociale dans le Cambodge moderne et contemporain*, Etudes orientales, Ed. Olizane, Genève 1992, p. 197.

## § 2 : VACANCE DU TRÔNE ET INTERIM

**32** — Trois situations de non-exercice du pouvoir par le Roi sont visées par la constitution (articles 11, 12 et 30) et deux autres le sont par la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil du Trône.

**A. L'empêchement du Roi**

**33** — Il s'agit tout d'abord des hypothèses d'empêchement du Roi prévues à l'article 11 :

**Article 11.**

Au cas où le Roi ne peut pas remplir normalement ses fonctions de chef de l'Etat du fait d'une maladie grave certifiée par un groupe de médecins experts choisis par le président du Sénat, par le président de l'Assemblée et par le Premier ministre, le président du Sénat exerce les fonctions de chef de l'État à la place du Roi en qualité de régent.

Au cas où le président du Sénat ne peut pas remplir les fonctions de chef l'Etat à la place du Roi en qualité de régent au cas où le Roi est tombé gravement malade comme c'est prévu à l'alinéa précédent, le président de l'Assemblée nationale exerce alors ces fonctions.

Les fonctions de chef de l'Etat à la place du Roi en qualité de régent peuvent être exercées 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,
- C/ Le second vice-président du Sénat,
- D/ Le second vice-président de l'Assemblée.

L'article 11 vise une hypothèse peu précise. Il ne définit pas le caractère provisoire ou définitif de l'empêchement : suppléance plus ou moins durable, ou bien ouverture de

succession par empêchement définitif du Roi. Il semble plutôt qu'il s'agisse du cas d'un empêchement provisoire du Roi d'exercer ses fonctions de chef de l'État pour cause de maladie grave. Cet empêchement va se prolonger pour une courte ou longue durée qui dépend de l'état de la maladie. Et même s'il est définitif (sauf le cas de la mort du Roi), cet empêchement ne permet au Conseil du trône de choisir le nouveau monarque, selon les modalités prévues par les nouveaux articles 12 et 13, puisque le Roi est encore vivant.

**34** — En outre, cette vacance du trône peut s'ouvrir dans des conditions mal contrôlées : en effet, c'est un collège de « médecins experts » choisis par le président du Sénat, le président de l'Assemblée et le Premier ministre, qui doit « certifier » que le Roi est affecté d'une maladie grave. Ces médecins sont choisis selon des modalités inconnues (quel nombre ? Désignation d'un commun accord ou désignation séparée par les trois autorités concernées ?). Sur ce point, la constitution, qui renvoie si volontiers à des lois postérieures pour rendre beaucoup de ses dispositions applicables, se garde ici de toute précision. Au-delà, la durée de ce remplacement du Roi n'est nullement bornée. On peut supposer qu'en cas d'empêchement provisoire, la cessation de la situation de « maladie grave » sera le terme de cette régence. Le texte ne le dit pas et passe totalement sous silence la nouvelle intervention du collège de médecins experts, seul apte à revenir sur la déclaration d'ouverture de vacance qu'il était compétent pour prononcer. La constitution est plus précise sur les personnalités en charge de la régence<sup>27</sup>.

## B. L'absence du Roi

**35** — Le deuxième cas visé par la constitution est la simple « absence du Roi », prévue à l'article 30 :

### Article 30.

Pendant l'absence du Roi, le président du Sénat assume les fonctions de chef de l'État par intérim.

En 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 être appliqué suivant les alinéas 2 et 3 de l'article 11 nouveau.

Cet article 30 a pour objectif de régler les problèmes de la simple absence de l'ancien Roi Norodom Sihanouk, situations fréquentes par le passé<sup>28</sup>. Grâce à cet article, un suppléant – soit le président du Sénat, soit l'une des personnalités indiquées dans les alinéas 2 et 3 de

<sup>27</sup> Il faut noter que l'ancien article 11 ne prévoyait qu'un seul remplaçant du Roi : 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 par celui du Sénat et a ajouté quatre personnalités : le premier vice-président du Sénat, le premier vice-président de l'Assemblée, le second vice-président du Sénat, le second vice-président de l'Assemblée, 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 de l'Assemblée et du Sénat ne peuvent pas exercer ces fonctions. En ce qui concerne le titre de régent, le prince Norodom Ranariddh a écrit qu'il « est réservé à la suppléance de longue durée en cas de maladie et n'entraîne aucune conséquence pratique » (*Droit public cambodgien, op. cit.*, n° 327).

<sup>28</sup> Absences qui eurent quelques fois des conséquences d'ampleur, comme la destitution du prince Sihanouk le 18 mars 1970, v. Norodom Ranariddh, *Droit public cambodgien, op. cit.*, n° 165 et s. ; Ph. Richer, *Le Cambodge. Une tragédie de notre temps*, éd. Presses de Sc. Po., 2001, p. 148 et s.

l'article 11 – assure les fonctions de chef de l'État, selon les règles prévues dans ces deux alinéas 2 et 3. L'absence de l'ancien Roi s'explique pour des raisons personnelles : habituels et longs séjours à l'étranger, essentiellement en Chine et en Corée du Nord, traitements thérapeutiques en Chine... La durée de cette absence dépend ainsi de son état de santé ou de sa propre volonté.

**36** — En pratique, les dispositions de l'article 30, de l'entrée en vigueur de la constitution jusqu'en avril 1994, n'ont pas été bien respectées car durant cette période, l'ancien Roi Sihanouk, qui a séjourné à Pékin de façon quasi continue, a exercé ses prérogatives à partir de son lieu d'exil médical. Pour 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 ».

### **C. Le décès du Roi**

**37** — Le troisième cas est celui de la mort du Roi, envisagée à l'article 12 :

**Article 12.**

À la mort 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 seront mis en application.

Comme dans le cadre de l'application de l'article 11, la régence est assumée à nouveau par le président du Sénat ou par l'une des personnalités désignées par les alinéas 2 et 3 de l'article 11. Le texte précise simplement que le président du Sénat ou l'une des personnalités autorisées par les alinéas 2 et 3 de l'article 11 devient « chef d'État par intérim ». Cette notion d'intérim suppose ici la brièveté de l'épisode. C'est ce que précise l'article 13 en obligeant le Conseil du Trône à élire un nouveau Roi dans les 7 jours qui suivent ce décès. Seul le terme rapproché de cette dernière période de régence permet d'éviter les doutes et tentations qui risquent toujours d'affecter cette sorte d'intérim.

**38** — On notera enfin que pendant les intérim prévus aux articles 11, 12 et 30, aucune restriction de compétences ne s'impose à la personnalité qui assure l'intérim : elle exerce tous les pouvoirs habituels du Roi. À cet égard, il ne semble donc pas y avoir lieu de distinguer entre les intérim pendant lesquels le président du Sénat ou l'une des personnalités autorisées par les alinéas 2 et 3 de l'article 11 devient chef d'Etat régent (articles 11 et 12) et celui qui ne s'accompagne pas de ce dernier titre de régent (article 30).

## D. L'abdication du Roi

**39** — Il s'agit enfin des cas de prise de retraite et d'abdication du Roi prévues par la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil du Trône. Bien que la constitution n'envisage pas ces deux cas de retraite et d'abdication, le parlement a voté la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil du Trône autorisant – a 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.

Si l'inconstitutionnalité de cette possibilité de retraite ou d'abdication est certaine<sup>29</sup>, la personnalité du Roi Sihanouk et son influence, au moins morale, sur la vie politique fait que cette « prise de retraite » n'a pu véritablement être contestée. Dans l'esprit du Roi Sihanouk, son abdication était essentiellement motivée par son souhait que la monarchie cambodgienne lui survive. En plaçant les dirigeants 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 très certainement pas été le cas autrement. Elle montre en tout cas une fois de plus que la loi fondamentale est « adaptable ».

### § 3 : LE STATUT DU ROI

**40** — Le statut du Roi est marqué par une rupture sensible avec ce qu'il était sous l'ancien régime monarchique d'avant 1970<sup>30</sup>.

#### A. Le Roi chef d'État

**41** — Le Roi dispose des attributs habituels à sa fonction. Selon l'article 7 al. 2, « Le Roi est le chef de l'État à vie ». Cette mention est source d'interrogations. En effet, le statut de tout monarque implique qu'il est chef d'État et qu'il dispose de cette fonction à titre viager. On n'est jamais Roi d'un jour, ni pour aucune autre période déterminée, et aucun Roi n'est jamais subordonné à un quelconque chef d'État différent de sa propre personne. Ces dispositions sont tellement habituelles et « naturellement » attachées à la personne de tout monarque que la plupart des constitutions monarchiques s'abstiennent de les mentionner. Peut-être est-ce le souvenir de la pratique « sihanoukiste » qui a amené le constituant à se montrer plus explicite sur ce sujet. On se souviendra en effet que le Roi Sihanouk avait abdicé le 3 mars 1955, afin de se lancer avec succès dans le combat partisan, et qu'il avait ensuite provoqué, en 1960, au décès de son successeur (son propre père), une modification de la constitution pour disposer des fonctions nouvelles de chef de l'État, sans réoccuper le trône.

<sup>29</sup> Selon l'art. 7 al. 2, « Le Roi est le chef de l'État à vie » et la constitution prévoit seulement le cas de décès pour que soit choisi un nouveau Roi (art. 12 al. 1<sup>er</sup>). La maladie grave certifiée par un groupe de médecins experts ne peut ouvrir qu'une régence (art. 11 al. 1<sup>er</sup>).

<sup>30</sup> Sur les conceptions successives du pouvoir monarchique, voir Cl.-G. Gour, *op. cit.*, pp. 20 et s.

**42** — On peut penser que l'alinéa 2 de cet article 7 bloque toute réitération de cette stratégie. Il pose deux verrous sans doute destinés à empêcher le retour aux pratiques de 1955-1960 : d'une part, il affirme que le Roi est bien le chef de l'État, ce qui interdit le dédoublement éventuel des fonctions entre Roi et chef d'État ; d'autre part, en affirmant la nature viagère de la fonction royale, il interdit toute renonciation au trône (hormis les hypothèses des articles 11 et 30 vues ci-dessus, et qui ne régissent que des situations provisoires). La question de l'abdication du Roi a pourtant été posée plusieurs fois, parfois par le Roi lui-même, brandie comme une menace dans des situations où le Roi était appelé comme arbitre<sup>31</sup>. La précision apportée par le constituant aurait donc comme objectif d'interdire au Roi tout retour à une activité politique « engagée ». Elle serait un moyen de cantonner le monarque dans le rôle nouveau que le texte lui assigne par ailleurs.

Norodom Ranariddh remarque au contraire que cette disposition ne peut pas « s'interpréter comme une interdiction d'abdication dictée par le souvenir de 1955 et la crainte d'un retour du Roi sur la scène politique active. Il faut y lire une garantie de l'inviolabilité royale conçue à titre préventif, contre toute velléité de répétition du coup de force du 18 mars 1970 et contre toute éventualité de déposition. L'interdiction fait écho à celle de porter atteinte à la forme monarchique de l'État par le canal d'une révision constitutionnelle »<sup>32</sup>. Il ajoute que « la possibilité et la pratique de l'abdication relèvent de la plus pure tradition khmère et l'histoire nationale nous en donne de nombreux exemples. Jusqu'au 19<sup>ème</sup> siècle, l'*abjoreach* ou Roi qui a abdicé joue un rôle important. Une telle contrainte serait au demeurant contraire à la liberté individuelle dont il n'est dit nulle part que le Roi ne pourrait pas bénéficier ».

**43** — Sur cette question de l'abdication, l'ancien Roi Norodom Sihanouk a dit et redit qu'il abdiquerait s'il a le soutien de l'Assemblée nationale à la majorité absolue<sup>33</sup> ou l'autorisation de Sa Sainteté Samdech Sanghareach Tép Vong (chef de l'ordre monastique Mohanikay)<sup>34</sup>. Cette attitude porte le débat à sa confusion : le Roi semble en effet vouloir garder la possibilité d'abdiquer mais en rejetant la responsabilité finale sur l'Assemblée nationale ou sur l'autorité religieuse. En raison de l'absence d'opposition du parlement ou du chef de l'ordre monastique Mohanikay, le Roi Norodom Sihanouk a officiellement prononcé son abdication le 6 octobre 2004<sup>35</sup>. Pour résoudre le problème de cette vacance du trône, le

<sup>31</sup> EDA n° 243, Dossiers et documents n° 5/97 - 16/05/1995 ; EDA n° 206 - 01/10/1995 ; EDA n° 227, Dossiers et documents n° 7/96 - 16/09/1996 ; EDA n° 249 - 16/09/1997 ; EDA n° 253 - 16/11/1997 ; EDA n° 261, Dossiers et documents n° 3/98 - 16/03/1998 ; EDA n° 271, Dossiers et documents n° 7/98 - 16/09/1998 ; EDA n° 363, Dossiers et documents n° 9/2002 - 16/11/2002 ; EDA n° 375, Dossiers et documents n° 5/2203 - 16/05/2003.

<sup>32</sup> Norodom Ranariddh, *op. cit.*, n° 316. Adde J. Imbert, *Histoire des institutions khmères, op. cit.*, p. 58.

<sup>33</sup> <http://www.norodomsihanouk.info/Messages/lettre%20camdaily%200206.htm>. Le Roi a écrit, dans son message répondant au journal en langue anglaise *Cambodia Daily*, que « je ne pourrai pas abdiquer si la moitié + un (au moins) des membres de l'Assemblée Nationale, issue du Peuple cambodgien souverain (...), ne m'adressent pas une lettre officielle pour me faire connaître qu'ils ou elles sont d'accord pour que j'abdique » et qu'en « effet, si j'abdique (et je suis prêt à le faire à tout moment) sans tel accord venant de la majorité des élus du peuple du Cambodge, on ne manquera pas de me faire assumer la responsabilité de ce qui n'ira pas bien en notre pays dans la période post abdication de Norodom Sihanouk ».

<sup>34</sup> <http://www.norodomsihanouk.info/mes%2004/aout/0208txt4.htm>

<sup>35</sup> [http://cambodiatic.org/articledetail.asp?req\\_id=5343](http://cambodiatic.org/articledetail.asp?req_id=5343). Le Roi Norodom Sihanouk a justifié sa décision d'abdiquer par d'éventuelles confrontations sanglantes entre les pro républicains s'il ne garantissait pas la

parlement a voté avec précipitation la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil du Trône afin que celui-ci élise le prince Norodom Sihamoni comme nouveau Roi.

## B. L'inviolabilité du Roi

44 — Selon l'article 7 al. 3, « La personne du Roi est inviolable ». La constitution de 1947 précisait, dans son article 35, que la personne du Roi était « sacrée et inviolable ». La dimension sacrée du Roi n'est donc plus constitutionnalisée. C'est sans aucun doute le résultat des bouleversements connus depuis 1970 et des avanies subies par Norodom Sihanouk lorsqu'il était « aux mains » des Khmers rouges. Cette « désacralisation » risque fort de ne rester que juridique. En effet, la tradition monarchique enracinée dans les campagnes continue à faire participer le Roi d'une dimension religieuse<sup>36</sup>.

45 — Subsiste, en revanche, l'inviolabilité de la personne du Roi. Cette inviolabilité a plusieurs sens. Traditionnellement, elle permet à son bénéficiaire d'être à l'abri des poursuites exercées par les titulaires d'autres pouvoirs. C'est le sens qu'il faut lui donner ici : le Roi ne peut être poursuivi pour les comportements qu'il adopte.

À l'évidence, cette immunité vaut sur le plan politique puisque la constitution ne prévoit par ailleurs aucun mécanisme de mise en cause de la responsabilité du Roi. Ce silence est d'ailleurs dans la logique de la faiblesse des pouvoirs accordés au Roi. C'est précisément dans la mesure où le Roi ne dispose pas de prérogatives politiques importantes qu'il est justifié de ne pouvoir le mettre en cause.

Mais l'inviolabilité de la personne du Roi a aussi une traduction juridique plus large. Ainsi, la constitution ne prévoit aucune hypothèse de mise en cause de sa responsabilité pénale, elle n'évoque aucun cas d'infraction ni de haute trahison, aucune juridiction de droit commun ou d'exception investie du pouvoir de juger le Roi. Plus encore, la généralité de l'inviolabilité de l'article 7 correspond à une immunité juridictionnelle totale. Elle évite au Roi d'avoir jamais à répondre de ses actes devant qui que ce soit.

La question s'est récemment posée en ce qui concerne la mise en place du tribunal pénal chargé de juger les anciens khmers rouges. Après plusieurs atermoiements, le Roi a assuré qu'il se rendra devant ce tribunal pour témoigner, s'il y est appelé<sup>37</sup>. Solution traditionnelle de tous les régimes monarchiques, cette inviolabilité met le Roi au-dessus des lois ordinaires que les citoyens doivent respecter (voir encadré n° 14).

---

continuité de la monarchie avant sa mort. Son abdication serait destinée assurer la stabilité et le régime monarchique et même la survie de la monarchie.

<sup>36</sup> V. Cl.-G. Gour, *op. cit.*, p. 21 et s.

<sup>37</sup> *Cambodge soir* n° 2012 du 29 avril 2004, p. 7. Cette prise de position fait suite aux critiques adressées au Roi par le politologue Loa Mong Hay, *Cambodge soir* n° 2010 du 27 avril 2004, p. 9. Sur les prises de position antérieures du Roi, v. not. son 4<sup>ème</sup> texte du 20 avril 2004, particulièrement acerbe sur ce tribunal spécial chargé de juger les anciens khmers rouges, <http://www.norodomsihanouk.info/mes%2004/avril/2004txt4.htm> ; *Cambodge soir* n° 2006 du 21 avril 2004, p. 6.

## 14 – L'INVOLABILITE DU ROI CONTRE LES LIBERTES ?

L'inviolabilité de la personne du Roi ne met pas seulement ce dernier hors de portée de toute responsabilité juridictionnelle ; elle peut aussi attenter à l'exercice des libertés par les citoyens lorsqu'ils procéderont à la simple critique du monarque. L'interprétation de son statut, et en particulier de cette inviolabilité, n'a pas manqué de provoquer des divergences. Ainsi le ministre de l'Information du premier gouvernement royal, M. Ieng Mouly, « plus royaliste que le Roi », a-t-il déclaré que « Les journalistes qui critiquent le roi iront en prison ». Ces propos ont immédiatement entraîné une réaction du Roi lui-même dans une déclaration faite à la presse dans les termes suivants : « La presse au Cambodge peut me critiquer si, dans tel ou tel cas, je mérite d'être critiqué ». Il ajoute qu'il a demandé au gouvernement de ne jamais arrêter un journaliste qui l'aurait critiqué ni de le sanctionner de quelque manière que ce soit. La mise au point n'est cependant pas dénuée d'ambiguïté quand le Roi ajoute : « En compensation, je demande solennellement à la presse, aux journaux et journalistes de respecter les règles humaines de morale et d'équité les plus élémentaires en s'abstenant de formuler à mon encontre une ou des critiques mal fondée(s) ou injuste(s), ou une ou des calomnies ».

Propos rapportés par *Le Mékong*, n° 8, décembre 1993, p. 2.

### C. Le Roi garant des institutions nationales et de leur équilibre

46 — Enfin, deux articles situent la place du Roi dans l'ensemble des institutions cambodgiennes :

#### Article 8.

Le Roi est 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.

On retrouve dans ces articles 8 et 9 les fonctions les plus traditionnelles des chefs d'État. Le rédacteur du texte en a cependant limité la portée. D'après l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 8, le Roi n'est que l'incarnation d'un « symbole ». C'est donc une fonction de simple représentation qui lui est reconnue. Pour qu'il puisse aller au-delà et incarner la « réalité » de l'unité et de la permanence nationales, il faudrait qu'il dispose de pouvoirs attestés.

47 — De même, l'article 8 attribue au Roi un rôle de « garant ». Ce terme suppose aussi qu'il puisse disposer d'attributions concrètes afin de les utiliser comme autant de « garanties » de la sauvegarde des domaines énumérés. Ainsi, à propos de sa fonction de « garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire » prévue par l'article 132 et pour répondre 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<sup>38</sup>, le Roi répondit que « me faire assumer la responsabilité de la marche de notre système judiciaire, celle de la sauvegarde de notre intégrité territoriale, etc., etc., est en flagrante et illégale contradiction

<sup>38</sup> Lao Mong Hay, *Des mesures en réponse à la remarque de notre roi sur les juges*, *Cambodge soir* n° 2010 du 27 avril 2004.

avec le fait que la Constitution de 1993 précise noir sur blanc que le roi règne mais ne gouverne pas »<sup>39</sup>.

De manière plus générale, le Roi a ainsi demandé que la constitution soit amendée pour mettre en accord ses pouvoirs avec ses responsabilités. Il estime en effet que « selon les règles internationales et les lois anciennes du Cambodge, la responsabilité doit correspondre aux pouvoirs. Si l'on n'a pas le pouvoir, comment peut-on être responsable, garant de quelque chose ? 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 »<sup>40</sup>.

**48** — Enfin, le Roi se voit reconnaître un rôle d'arbitre. Mais cet arbitrage est limité au seul contrôle du « fonctionnement régulier des pouvoirs publics ». Et encore ce contrôle est-il partiel car, comme nous le verrons plus loin, 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 français, plutôt d'un arbitre qui veille au bon respect des règles constitutionnelles (comme le fait l'arbitre d'un jeu sportif), que de l'arbitre auquel est délégué le pouvoir de prendre des décisions et qui serait engagé dans le débat politique.

D'après Norodom Ranariddh : « 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 Etat 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 »<sup>41</sup>. 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<sup>42</sup> et de 2003<sup>43</sup>, ou pour tenter de résoudre des crises ponctuelles<sup>44</sup>.

<sup>39</sup> *Cambodge soir* n° 2012 du 29 avril 2004, p. 7.

<sup>40</sup> *Cambodge soir* n° 2014 du 3 mai 2004, p. 7.

<sup>41</sup> Norodom Ranariddh, *op. cit.*, n° 325.

<sup>42</sup> V. not. *EDA* n° 271, Dossiers et documents n° 7/98 - 16/09/1998 ; *EDA* n° 275, Dossiers et documents n° 9/98 - 16/11/1998 ; *EDA* n° 279, Dossiers et documents n° 1/99 - 16/01/1999.

<sup>43</sup> V. not. *EDA* n° 381, Dossiers et documents n° 7/2003 - 16/09/2003 ; *EDA* n° 385, Dossiers et documents n° 9/2003 - 16/11/2003 ; *EDA* n° 389, Dossiers et documents n° 1/2004 - 16/01/2004.

<sup>44</sup> Ph. Richer, *Le Cambodge. Une tragédie de notre temps*, *op. cit.*, p. 157 et s. V. par ex. *EDA* n° 341, Dossiers 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 n° 3/2003 - 16/03/2003 et *EDA* n° 375, Dossiers et documents n° 5/2003 - 16/05/2003 à propos des émeutes du 29 janvier 2003.

Quelque définition que l'on donne de ce « garant » et de cet « arbitre », l'appréciation de son rôle ne sera possible qu'après l'examen de ses pouvoirs précis.

#### § 4 : LES POUVOIRS DU ROI

**49** — La restriction des pouvoirs du chef de l'État est affirmée clairement dès le premier article le concernant. Selon l'article 7 al. 1<sup>er</sup> en effet, « Le Roi du Cambodge règne mais il n'exerce pas le pouvoir ». La formule surprend par sa franchise. 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.

Cet alinéa 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 (voir encadré n° 15). Son contenu est renforcé par l'article 17 qui proclame la supra constitutionnalité 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. De telles proclamations n'ont bien sûr qu'une valeur incantatoire. Seule leur reste une charge symbolique particulière. Norodom Ranariddh estime quant à lui 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 »<sup>45</sup>.

#### 15 – LA DEFUNTE SUPREMATIE DU ROI

La constitution de 1947 consacrait la suprématie royale dans les termes suivants :

« Article 21 : Tous les pouvoirs émanent du Roi...

Article 22 : Le pouvoir législatif est exercé au nom du Roi par l'Assemblée nationale...

Article 23 : Le pouvoir exécutif est exercé au nom du Roi par les ministres.

Article 24 : Le pouvoir judiciaire est exercé au nom du Roi par les Tribunaux des différents degrés et juridictions »

V. Cl.-G. Gour, *op. cit.*, p. 105 et s. ; J. Imbert, *op. cit.*, p. 141 et s.

**50** — La constitution énumère les pouvoirs d'un Roi effectivement cantonné au rôle représentatif habituel aux monarchies limitées :

- la nomination du Premier ministre et des membres du gouvernement après leur investiture par l'Assemblée nationale (article 19). Les modalités détaillées de cette nomination sont prévues par l'article 119 ;
- la dissolution de l'Assemblée nationale sur proposition du Premier ministre et avec accord de son président (article 78) ;

<sup>45</sup> Norodom Ranariddh, *op. cit.*, n° 319.

- le droit de proposer la prolongation du mandat de l'Assemblée nationale en cas de circonstances exceptionnelles. Cette proposition doit être décidée par les deux tiers au moins de tous les membres de l'Assemblée nationale (article 78) ;
- 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, et des magistrats sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature (article 21) ;
- la proclamation de l'état d'urgence avec l'accord du Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale et du président du Sénat (article 22) ;
- le commandement suprême des forces armées ; mais un chef d'état-major des forces armées royales khmères est nommé pour commander ces forces (article 23) ;
- la déclaration de guerre après l'approbation de l'Assemblée nationale et du Sénat (article 24) ;
- 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) ;
- la création et 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, et des décrets sur proposition du Conseil des ministres (article 28). En ce qui concerne la promulgation des lois, si le Roi estime que la loi est inconstitutionnelle, il peut saisir le Conseil constitutionnel avant leur promulgation (article 140). Il a le même pouvoir de saisir ce dernier après leur promulgation (article 141).

Ces pouvoirs sont considérés par Norodom Ranariddh comme 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 (...) »<sup>46</sup>.

- le Roi convoque la première session de l'Assemblée après son élection dans les soixante jours qui suivent les élections législatives (Article 82) et il a le droit de demander la convocation de l'Assemblée nationale en session extraordinaire ;
- il a le droit d'adresser des messages à l'Assemblée nationale et au Sénat afin de communiquer avec ces deux institutions (article 18) ;
- il 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). Cet article est révélateur de la volonté du constituant de tenir le Roi à l'écart des décisions exécutives qui sont prises en Conseil des ministres. Le président de ces réunions du Conseil des ministres sera le Premier ministre. L'activité gouvernementale échappera ainsi à l'emprise du Roi qui, courtoisie minimale 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

<sup>46</sup> Norodom Ranariddh, *op. cit.*, n° 321.

- feront l'objet de décisions du gouvernement, ce dernier l'informerait avant de trancher. Cependant, l'article 20 s'accommode fort bien d'une simple information *a posteriori* ;
- il réceptionne les lettres de créance des ambassadeurs ou envoyés extraordinaires et plénipotentiaires des pays étrangers accrédités auprès du royaume du Cambodge (article 25) ;
  - il a le droit d'accorder des réductions de peine et le droit de faire grâce<sup>47</sup> (article 27). Ces deux prérogatives sont généralement accordées au chef de l'État par toutes les constitutions. Le Roi peut les exercer à la demande de la personne condamnée, de la famille de l'intéressé, ou du gouvernement. Le condamné est alors dispensé de subir tout ou partie de sa peine ;
  - il a le droit d'octroyer des grades et titres militaires et civils dans le cadre de la loi (article 29). Ce pouvoir donne au Roi une influence majeure sur les titulaires de la fonction publique qui ne font pas partie de la brève liste établie par l'article 21. À cette liste de l'article 21 s'ajoutent les fonctionnaires énumérés par l'article 14 de la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres du 19 juillet 1994<sup>48</sup>.

Le Roi bénéficie également des « prérogatives de présidence »<sup>49</sup> de plusieurs organes constitutionnels :

- le Haut conseil de la défense nationale (article 24) ;
- le Conseil supérieur de la magistrature. Un représentant est désigné par le Roi pour présider ce Conseil (article 134)<sup>50</sup> ;
- le Congrès national (article 148).

Quant au Conseil constitutionnel, le Roi désigne trois de ses membres. Il possède également du pouvoir de saisir le Conseil sur des questions relatives au contrôle de la constitutionnalité des lois (articles 140 et 142), et à la révision de la constitution (article 143)<sup>51</sup>.

**51** — Le problème est de savoir si ces pouvoirs « résiduels » peuvent ou non être exercés librement et, notamment, avec ou sans contreseing des membres du gouvernement. La constitution est muette sur ce point. Le contreseing est bien sûr impossible pour ce qui

---

<sup>47</sup> Récemment, le 18 septembre 2003, le Roi Norodom Sihanouk a signé un Kret royal accordant une grâce aux deux 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 violences anti-thaïlandaises du 29 janvier 2003 (v. *Cambodge soir* des 19-20-21 septembre 2003, n° 1860, p. 7 et du 22 septembre 2003, n° 1861, p. 6). Cette décision de grâce, si elle peut se justifier dans sa cause, est néanmoins juridiquement contestable dans son procédé puisque le Roi a 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 demandaient (v. not. EDA n° 375, Dossiers et documents n° 5/2203 - 16/05/2003). La grâce ne se confond pas avec l'amnistie qui relève de la compétence du Parlement (art. 90 al. 4). Le Roi Sihanouk a néanmoins déclaré qu'il n'accordera jamais d'amnistie aux anciens chefs khmers rouges (EDA n° 283, Dossiers et documents n° 3/99 - 16/03/1999), alors qu'il a par le passé, à 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 révolutionnaire (Kret n° NS/RTK/0996/72 du 14 septembre 1996).

<sup>48</sup> *Annuaire législatif* 1994, p. 29 et s., spéc. p. 32.

<sup>49</sup> Norodom Ranariddh, *op. cit.*, n° 322.

<sup>50</sup> Sur le Conseil supérieur de la magistrature, cf. *infra* n° 272 et s.

<sup>51</sup> Sur le Conseil constitutionnel, cf. *infra* n° 277 et s.

concerne la nomination 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 et/ou du Sénat, après accord de l'Assemblée et/ou du Sénat. Dès lors, la mention du contreseing n'a plus qu'un intérêt négligeable puisque le Roi ne peut donner à ses pouvoirs un contenu librement choisi.

Seuls pourraient en fin de compte faire figure de « pouvoirs propres » du Roi le droit de grâce et le droit de message, ce qui, on en conviendra, ne peut constituer la base d'une capacité d'intervention politique appréciable du chef de l'État.

**52** — En réalité, les pouvoirs du Roi, presque tous 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, dit l'article 7. En outre, la constitution de 1947 prenait soin de préciser, dans son article 41, que « Chacun des actes du Roi, à l'exception de ceux d'ordre intérieur intéressant le Palais royal, doit porter le contreseing du président du Conseil et celui d'un ou plusieurs ministres. » Si cette constitution, qui lui attribuait des prérogatives majeures<sup>52</sup>, obligeait ainsi le Roi à supporter ce contreseing, on peut *a fortiori* estimer que la constitution actuelle, qui lui ôte toute part importante dans le gouvernement du pays, lui impose la même formalité.

On trouve confirmation de l'absence d'autonomie juridique du Roi à l'article 51 al. 3 qui ouvre le chapitre IV consacré au régime politique. Selon ce texte, « 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 ».

Ce texte est parfaitement 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 pouvoirs législatif, exécutif et juridictionnel, sera attribué au Parlement, au gouvernement royal et aux tribunaux. Là encore le Roi n'est pas cité comme attributaire. Et il serait sans aucun doute inconstitutionnel de vouloir le réinsérer dans cette

---

<sup>52</sup> Les pouvoirs dévolus au Roi dans la constitution de 1947 étaient en effet sensiblement plus importants que ceux prévus dans celle de 1993. Le texte de 1947 disposait ainsi que le roi octroie la constitution à son peuple (préambule) ; qu'il peut désigner son successeur et annuler cette désignation (art. 26) ; que les députés lui prêtent serment de fidélité (art. 53) ; que chaque Cambodgien doit fidélité au roi (art. 16) ; que tous les pouvoirs émanent du roi (art. 21 à 24) ; qu'il convoque les sessions extraordinaires de l'Assemblée nationale (art. 38) ; qu'il choisit librement le président du Conseil des ministres (art. 39) ; qu'il préside le Conseil des ministres (art. 40) ; qu'il crée et confère librement les grades civils et militaires (art. 42) ; qu'il accrédite les ambassadeurs du Cambodge à l'étranger (art. 47) ; qu'il peut proroger la législature par périodes d'un an (art. 51) ; qu'il désigne deux membres du Conseil du Royaume (art. 75).

répartition des pouvoirs en considérant qu'il fait partie du « gouvernement royal ». En effet, ce gouvernement royal est traité dans un chapitre X qui lui est consacré et qui 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.

**53** — C'est donc bien un schéma classique de monarque de régime parlementaire qui a été retenu par les Cambodgiens dans l'agencement de leur 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 il gouverne mais ne règne pas. Dès lors, les rôles de « symbole », de « garant » et d'« arbitre » que lui confient les articles 8 et 9 se vident de leur substance politique. Cette non implication de la monarchie dans le système politique est également confirmée par le statut de la Reine.

#### § 5 : LE STATUT DE LA REINE

**54** — L'article 16 de la constitution définit le rôle de la Reine en termes négatifs et sévères. Selon son alinéa 1<sup>er</sup>, 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 draconienne, le pré carré dont celle qui n'est que 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, religieux » et qu'elle « assiste le Roi dans ses devoirs protocolaires et diplomatiques ».

Les dispositions de l'article 16 sont considérées par certains auteurs, notamment Norodom Ranariddh, comme restrictif de son rôle et intervenant dans la vie privée de la Reine. Il écrit que « le statut de l'épouse du Roi relève à l'évidence, du seul droit privé et de la liberté de la personne ; aucune constitution au monde n'a jamais prétendu pénétrer sur 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'Etat occidentaux ont dans un passé très présent revendiqué leur indépendance dans l'engagement politique ; des épouses de souverain ont, en tout temps, manifesté leur existence en tant que personne autonome (...) »<sup>53</sup>. Cet article 16 exprimerait alors une discrimination dans l'exercice des libertés individuelles et « un antiféminisme politique »<sup>54</sup> qui sont en contradiction avec l'esprit de la constitution et qui ont été totalement abolis ou condamnés par les États libéraux modernes.

**55** — Plus de vingt années de troubles sont sans aucun doute à l'origine de la perte de prestige de la monarchie, de même que l'attitude souvent incompréhensible d'un monarque qui a paru changer en permanence d'attitude, au gré des événements ou de volontés obscures. Pourquoi alors garder un Roi ? Cette question renvoie à l'image conservée par la monarchie

<sup>53</sup> Norodom Ranariddh, *op. cit.*, n° 317.

<sup>54</sup> *Ibid.*

cambodgienne et que nous avons évoquée plus haut. À son propos, il y a incontestablement des appréciations divergentes. Cette image reste largement positive dans le « Cambodge profond » alors qu'elle est parfois discutée dans la classe politique. Faute de disposer d'une autre solution consensuelle, le constituant a dû se contenter de ce compromis : admettre l'institution monarchique en sanctionnant ses insuffisances par la suppression de ses prérogatives.

Si l'institution royale a été ainsi spectaculairement érodée, il ne semble pas en aller de même pour l'autre grand soutien traditionnel de l'ordre social : la religion bouddhiste.

### **Section 3 : Le bouddhisme**

**56** — La religiosité du peuple cambodgien est caractéristique des sociétés traditionnelles dans lesquelles aucune existence n'est concevable sans recours au surnaturel. Le bouddhisme est une des composantes fondatrices de la société cambodgienne<sup>55</sup> (voir encadré n° 16).

#### 16 – LE BOUDDHISME CAMBODGIEN

« Le Cambodge, comme Laos, Thaïlande, Birmanie et Sri Lanka, pratique le bouddhisme Theravada. Celui-ci, élaboré au 2<sup>ème</sup> siècle à Ceylan, prétend revenir à l'enseignement strict du bouddha Çakyamuni Gautama. Après avoir tout tenté pour trouver le chemin qui mène à la suppression de la douleur, le bouddha Çakyamuni avait, à la suite de son illumination, préconisé le renoncement comme seule solution pour parvenir au Nirvana. Contrairement aux penseurs du bouddhisme Mahayana, le bouddhisme Theravada laisse de côté toute métaphysique. Il est sagesse et morale. Cette doctrine imprègne toute la vie cambodgienne, piété et ferveur étant grandes » (...) « Enfin le bouddhisme, en préconisant le détachement, le renoncement, ne favorise pas une attitude compétitive et combative. Economiquement ceci aussi explique le rôle du commerçant chinois. Politiquement ceci explique aussi la facile puissance de l'Administration ». J. Delvert, *Le Cambodge, op. cit.*, pp. 92 à 99, spéc. pp. 92 et 98.

Il a été un des vecteurs les plus efficaces du nationalisme cambodgien. L'Institut bouddhiste de Phnom Penh s'est ainsi transformé en foyer de l'agitation nationaliste, dès sa création, en 1930<sup>56</sup>. On a vu aussi que les représentants des deux principales sectes bouddhistes prennent une part importante dans l'élection du roi en siégeant au Conseil du Trône.

On comprend mieux alors que le constituant l'ait intégré dans la devise du pays énoncée par l'article 4 et en le dotant du statut fixé par l'article 43 al. 3, selon lequel « Le bouddhisme est la religion de l'État. »<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> V. notamment M. Tranet, *L'origine de la civilisation et de la religiosité khmères*, thèse dact. Caen, 1981, rééd. 2004, spéc. p. 87 et s. ; S. Thierry, *Les Khmers*, éd. Kailash, 1996, p. 119 et s.

<sup>56</sup> V. sur ce point C. Scalabrino et alii, *Cambodge, histoire et enjeux*, 1945-1985, éd. L'Harmattan, Paris 1986, pp. 74 et s.

<sup>57</sup> Sur la question, v. notamment Sun Mong Fay, *Le statut du bouddhisme au Cambodge*, in *Droit et religions en Asie du Sud-est*, sous la dir. de J.-M. Crouzatier, éd. PU Toulouse, 2002, p. 77 et s.

Cette reconnaissance est traditionnelle : elle figurait dans l'article 8 de la constitution de 1947 et dans l'article 2 de celle de 1972. Elle avait ensuite été supprimée par le régime khmer rouge<sup>58</sup> avant de faire sa réapparition dès les réaménagements du régime communiste de la République populaire du Kampuchéa, notamment lors de la révision qui l'a transformée, en 1989, en « État du Cambodge ». Mais pour autant le bouddhisme, d'une tolérance qui confine parfois à l'indifférence, est aux antipodes de l'intégrisme. Aussi son statut de religion d'État ne peut-il nuire aux autres confessions. C'est donc sans aucune contradiction que le même article 43 énonce sereinement les principes de la liberté religieuse :

**Article 43 alinéas 1 et 2.**

Les citoyens khmers des deux sexes ont la pleine liberté de croyance.

La liberté de croyance et la pratique religieuse doivent être garanties par l'État dans les conditions qui ne portent pas atteinte aux autres croyances ou religions, à l'ordre et à la sécurité publics.

Toutefois, avec l'ouverture du Cambodge et l'afflux de religieux de toutes confessions et surtout de sectes, et devant la montée des intégrismes, le gouvernement a été plusieurs fois amené à prendre des mesures réglementant et contrôlant les activités religieuses<sup>59</sup>.

**57** — Cependant, cette religiosité s'accompagne d'une bonne part de superstition et de croyances magiques qui peuvent influencer sur la vie sociale et la vie publique en particulier (voir encadré n° 17).

17 - VIE PUBLIQUE ET IRRATIONNEL

« Tous les Khmers croient en ces génies au pouvoir souvent ambivalent et dans les augures révélés par les astrologues dont certains officient au palais royal. Des prédictions dont on ne connaît pas toujours la source peuvent influencer la vie matérielle ou politique : ainsi la route prolongeant le pont de Chruoy Changvar construit dans le milieu des années 60 et qui permettait d'éviter l'attente au bac de Prek Khdam ne fut achevée qu'en 1969... car on disait qu'il s'ensuivrait toutes sortes de malheurs. Sur le plan politique, ces croyances permettent la manipulation. En 1969, une série de signes avant-coureurs, pour les Khmers, de la fin de la monarchie alimentaient leurs conversations : on peut citer les prédictions tirées d'un livre, dépassées pour les dates mais en lesquelles aujourd'hui on continue de croire pour prévoir l'avenir, l'apparition dans le ciel d'une comète, interprétée comme présage de guerre, l'ascension du mât royal par un devin annonçant un changement de régime politique, etc.

En mars 1992, des rumeurs ont fait état d'un mauvais rêve qu'aurait eu Sihanouk et au cours duquel le dieu de la mort, l'informant de sa fin prochaine, lui aurait proposé un marché : la longévité et le gouvernement du Cambodge contre la mort de citoyens khmers que certaines rumeurs chiffrent à un million ; affolés, nombre de paysans ont ceint leur poignet d'un fil de coton afin d'empêcher la *priey* de prendre leur vie. Sihanouk a dû faire un démenti radiodiffusé le 15 mars 1992... »

M.-A. Martin, *La paysannerie khmère et le processus démocratique*, op. cit., pp. 127 à 142, pp. 132 et 135.

<sup>58</sup> V. sur ce point S. Sher, *Le Kampuchéa des « Khmers rouges » : essai de compréhension d'une tentative de révolution*, op. cit., p. 115 et s. ; H. Locard, *Le « petit livre rouge » de Pol Pot ou les paroles de l'angkar*, éd. L'Harmattan, 1996, p. 150 et s.

<sup>59</sup> Circulaire interministérielle du ministère des Cultes et des Religions n° 003 Sr du 21 décembre 1999, EDA n° 314 – du 01/09/2000 ; Directive concernant la direction des affaires des religions étrangères publiée le 28 février 2003, EDA n° 372 – du 01/04/2003. Toutefois, les « intérêts financiers empêchent de prendre des mesures radicales contre ces groupes chrétiens : la *World Vision* dépense annuellement 9 millions de dollars d'aide au Cambodge, les Mormons injectent 1,5 millions chaque année dans l'économie locale, etc. », EDA n° 375, Dossiers et documents n° 5/2003 du 16/05/2003.

Sur la présence de l'irrationnel dans la vie courante, et notamment en matière médicale, v. *Le Mékong*, n° 8, décembre 1993, pp. 1, 4 et 7. De même et dans un registre proche, alors que le Cambodge n'a pas été officiellement touché par le SRAS, une rumeur selon laquelle il fallait manger des haricots pour être immunisé contre la pneumonie atypique fit la richesse de certains commerçants dans la nuit du 7 au 8 mai 2003. Le Premier ministre dut même intervenir et proposa la création d'une cellule « anti-rumeur », EDA n° 379 du 16/07/2003.

**58** — Le bouddhisme occupe aussi une place centrale dans la société grâce aux établissements d'enseignement qu'il anime. Jusqu'à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, les écoles bouddhiques étaient les seules structures d'enseignement du pays. Lieux de brassage des classes sociales, elles recevaient la quasi-totalité des garçons et jouaient le rôle d'instance privilégiée de socialisation. Par ailleurs, les pagodes et leurs écoles étaient et sont restées le conservatoire de la culture khmère, même si cela ne va pas sans certaines ambiguïtés (voir encadré n° 18).

18 – BOUDDHISME ET PRINCIPE DE REALITE

Selon certains auteurs, cette imprégnation bouddhiste pose de sérieux problèmes : « Toutes les interprétations des principes bouddhistes que l'on rencontre dans les milieux cambodgiens tournent essentiellement autour de deux axes : les précédentes vies et les futures incarnations. Le présent est absent ou, plutôt, il n'est que subi : il n'est que conséquence des vies précédentes et que préparation aux renaissances individuelles du futur. Il faut accepter son karma. N'entend-on pas dire, même, que le Cambodge tout entier paye aujourd'hui les fautes commises aux temps d'Angkor... Confrontés à ce degré de résignation et de fatalisme auquel nous a conduits le bouddhisme, nous devons étudier et proposer d'autres interprétations de la morale bouddhique, pour accompagner la nécessaire et urgente restauration de la confiance en soi, la nécessaire et urgente prise en main de leur destin par les Khmers », Ros Chantrabot, *La République khmère, op. cit.*, p. 151.

« La religion bouddhique a sans doute favorisé l'individualisme paysan des Khmers, enseignant que « chaque être est son propre refuge », que « personne ne peut aider autrui à se décharger de ses démérites ». L'intérêt de la construction d'un monde plus juste et solidaire semble passer au second plan, après l'acquisition des mérites personnels ouvrant à un avenir meilleur dans des vies futures... Le monde n'a d'ailleurs que peu d'intérêt, puisqu'il n'est qu'apparence transitoire... On oublie le mal fait par autrui, sans le pardonner, car un Khmer ne peut pas pardonner, puisque les mérites ou les démérites (en gros, « les bonnes ou les mauvaises actions ») suivent leur auteur comme une ombre ! », Fr. Ponchaud, *Elections et société khmère*, in Dossier pour un débat, *op. cit.*, n° 4, 1993, pp. 143-151. p. 148.

Il reste que la longue faillite de l'État a redonné au bouddhisme une marge de développement inattendue. Et du coup, le constituant a dû reconnaître son utilité sociale en particulier en matière d'enseignement. L'article 68 alinéa 3 dispose en effet que « L'État encourage et soutient le développement des écoles du Pali et les études bouddhiques ».

**59** — Cependant, ces éléments fédérateurs que sont la religion, le Roi, et l'histoire n'ont pas suffi pour maintenir la cohésion sociale au cours des trente dernières années. Le consensus minimal, nécessaire à l'existence et à la survie de la nation, passe par l'admission de moyens spécifiquement politiques, parfois théoriques, souvent concrets. La constitution khmère se caractérise encore par l'insistance particulière mise sur ces moyens.

## Chapitre 2

### Les chemins de l'indépendance

**60** — Les voies de l'indépendance, au cœur géographique et politique d'une péninsule indochinoise qui fut en guerre de 1946 à 1991, ont été particulièrement difficiles. Le Cambodge a subi plus que sa part de déchirements en connaissant l'accumulation de la guerre étrangère et de la guerre civile entre 1970 et 1991.

La sécurité du pays suppose donc que la recherche du consensus le plus large ne néglige aucun soutien, national ou international. C'est sur ces sujets que le chemin emprunté par le constituant a été le plus clairement balisé par l'ONU et sa mission de l'APRONUC. La constitution fait ainsi une large place aux proclamations de souveraineté les plus classiques (Section 1), favorise ensuite l'homogénéisation du corps social (Section 2), en s'efforçant de préserver les droits de l'homme et un certain équilibre des rapports sociaux (Section 3).

#### *Section 1 : La souveraineté*

**61** — La souveraineté est attachée à la notion d'État. Aucun être, aucune institution politique ou juridique n'est supérieur à l'État. Elle se présente comme un principe « au-dessus duquel on ne saurait rien trouver de plus élevé, autrement dit comme un principe politique originaire dont procèdent les autres pouvoirs »<sup>60</sup>. La souveraineté donne à son titulaire le pouvoir suprême, c'est-à-dire le pouvoir de commander et de se faire respecter.

La souveraineté de l'État est toujours envisageable sous deux aspects, que l'on retrouve sans surprise dans la constitution cambodgienne : la souveraineté externe, définie en termes politiques ; la souveraineté interne, définie en termes plus juridiques.

**62** — Dans l'ordre interne, la souveraineté peut être entendue comme un caractère de l'État, qui le rend supérieur à toute autre entité. Elle est une qualité essentielle d'un véritable État indépendant. S'il n'existe pas de souveraineté, il s'agit alors de l'État membre d'un État composé (ex : chacun des États membres de la fédération des États-Unis d'Amérique). D'une autre manière, la souveraineté se présente comme la somme des pouvoirs politiques légitimes, comme le droit de battre la monnaie, de faire des lois, de rendre la justice, d'assurer l'ordre public et la sécurité publique.

---

<sup>60</sup> *Dictionnaire des idées politiques*, éd. Sirey, 1998, p. 337.

Dans l'ordre international, la souveraineté de l'État se traduit par l'indépendance d'un État par rapport aux autres États de la communauté internationale. L'État est suprême dans l'ordre interne, mais égal dans l'ordre externe. Aucun État n'est supérieur aux autres. La souveraineté est définie comme l'exercice réel des pouvoirs par les organes d'un État sans aucun contrôle venu de l'extérieur de l'État. C'est l'affirmation de l'indépendance de l'État dans l'ordre international.

#### § 1 : LA PROCLAMATION POLITIQUE DE LA SOUVERAINETE

**63** — Depuis le début du 20<sup>ème</sup> siècle, l'indépendance extérieure de l'État peut apparaître comme amputée, à cause du développement considérable des organisations internationales, comme l'ONU, ou régionales, comme l'Union européenne ou l'ASEAN. Les États se mettent d'accord pour limiter leur souveraineté en autorisant parfois des transferts de pouvoirs importants au profit d'organismes internationaux. Ici, c'est l'État lui-même qui accepte certaines obligations imposées par ces institutions internationales. Cependant, le fait de participer à une organisation internationale ne fait pas perdre à l'État sa souveraineté. L'État garde toujours le droit de se retirer de ces organisations.

Le cas du Cambodge dans la période transitoire, qui va de la signature des accords de Paris aux élections de 1993, est particulier. L'autorité cambodgienne a accepté de confier le pouvoir d'assurer l'ordre public à l'APRONUC dans le seul but d'organiser les élections dont sortirait la démocratie. La souveraineté de l'État cambodgien a été reconstituée lorsque le nouveau gouvernement reconnu par le droit international a été mis en place.

**64** — L'un des traits originaux de la constitution cambodgienne est de fixer non seulement le cadre de l'exercice du pouvoir par les futurs dirigeants, mais de poser quelques principes essentiels de la politique extérieure qu'ils devront suivre. Ce faisant, le constituant a pris le risque de lier le sort du régime au succès de cette politique. Il a surtout cédé à l'illusion de pérennité et de sécurité que fournit la démarche de la constitutionnalisation.

Le prince Sihanouk, dans sa note du 18 juin 1993, avait indiqué quels principes constitutionnels lui paraissaient propres à assurer l'indépendance de son pays : « Le Cambodge ne fera partie d'aucune alliance militaires sur son territoire ou dans ses eaux territoriales. La Défense nationale du Cambodge est conçue uniquement en termes défensifs et en aucun cas offensifs. Le Cambodge sera toujours contre l'existence, le maintien, la production, l'utilisation d'armes nucléaires ou chimiques »<sup>61</sup>.

**65** — Le chapitre I, « De la souveraineté », énumère dès son ouverture les caractéristiques de la situation internationale du pays. Selon l'article 1 al. 2, « Le royaume du Cambodge est un État indépendant, souverain, pacifique, perpétuellement neutre, non-

<sup>61</sup> Cité par *La voix du Cambodge*, n° 2, juillet 1993, p. 7.

aligné ». Les deux adjectifs, « indépendant, souverain », sont redondants : la souveraineté et l'indépendance se confondent dans l'appréciation du statut international d'un État<sup>62</sup>.

Pour Norodom Ranariddh<sup>63</sup>, « la neutralité nouvelle n'est que le prolongement de la neutralité du Sangkum ; c'est-à-dire d'une neutralité librement acceptée, voire souhaitée »<sup>64</sup>. Il ajoute que « la neutralité cambodgienne s'appuie sur deux sources juridiques positives qui déterminent son sens et son contenu : le krâm (décret royal) 252 N.S. du 4 novembre 1957 et la constitution de 1993 ». La politique de neutralité, selon N. Ranariddh, est « respectueuse de l'indépendance » et elle « ne peut s'analyser que dans une continuité historique ». Cette seule affirmation de la neutralité n'est évidemment pas suffisante pour assurer l'indépendance d'un État. Il faudra y ajouter la pratique politique évoquée par les articles 51 et suivants de la constitution.

Plus originale est l'affirmation d'une politique « non-alignée ». Le terme non-aligné est désuet. Il se réfère à une utopie dépassée. La neutralité aurait suffi. Mais surtout, le non-alignement est une doctrine discréditée dont la référence ne s'explique, ici, que par la volonté des constituants de rattacher leur pays à une pratique internationale qui a marqué positivement les premières années de l'indépendance et qui se trouve largement idéalisée dans la mémoire collective (cf. encadré n° 19).

#### 19 – L'AFFIRMATION CONSTITUTIONNELLE DU NON-ALIGNEMENT

Le 14 septembre 1955, jour où le Cambodge était admis comme nouveau membre de l'ONU, le prince Sihanouk souscrivait pour son pays à la Charte de Bandoeng. Cependant, la constitution de 1947 ne devait jamais apporter de précision sur la politique internationale du Cambodge (même si certains auteurs pensent que la politique, adoptée par le référendum en 1957, doit être considérée comme intégrée à la constitution. Sur ce point, v. Cl. G. Gour, *op. cit.*, pp. 239-240).

La constitution républicaine de 1972 ne l'évoqua pas davantage. Les conditions internationales de la naissance de ce régime républicain lui imposaient cette abstention (renforcement de la guerre américano-vietnamienne, alignement des dirigeants républicains sur la politique de Washington).

La constitution khmère rouge du Kampuchéa démocratique proclamait à plusieurs reprises et de manière rituelle l'identité d'un Cambodge « indépendant, uni, pacifique, neutre, non-aligné » (préambule, articles 1, 19 et 21).

En 1982 enfin, la constitution de la République populaire du Kampuchéa inclut aussi cette revendication sous forme d'un triptyque, « indépendance, paix, non-alignement » (article 10), repris après la révision de 1989 sous la forme d'un Cambodge déclaré « neutre, pacifique et non-aligné ».

**66** — Plus loin, dans le chapitre IV consacré au régime politique, l'article 52 reprend la liste des fondements de l'existence internationale du pays. Il comporte une rédaction équilibrée. Il assigne au gouvernement des objectifs conservatoires de la société cambodgienne qui ne sont que la reprise de ceux contenus dans l'article premier ci-dessus évoqué :

<sup>62</sup> Quant à l'attachement au « pacifisme », il est banal : on n'a jamais vu aucun pays se déclarer belliqueux ! Il conforme cependant la constitution au plan de paix des Nations Unies qui, depuis 1990, exigeait que la future constitution cambodgienne s'engage à préserver « sa neutralité perpétuelle » (on appréciera ici l'allusion à la politique internationale de la Suisse, non membre de l'ONU, ainsi que la perpétuité revendiquée de cette neutralité. Les instances de l'ONU font parfois preuve d'une naïveté confondante).

<sup>63</sup> Norodom Ranariddh, *Droit public cambodgien*, *op. cit.*, n° 254.

<sup>64</sup> Sur cette question de l'enracinement de la neutralité du Cambodge, v. R. Dubois, *Les origines de la neutralité cambodgienne*, *Ann. FDSE* 1962, p. 90 et s.

**Article 52 (première phrase)**

Le gouvernement royal du Cambodge s'engage fermement à défendre l'indépendance, la souveraineté, l'intégrité territoriale du royaume du Cambodge, à appliquer la politique de rassemblement pour protéger l'unité nationale, à protéger les excellentes coutumes et traditions de la nation.

Cet article 52 énumère quelques unes des conditions de réussite de la politique internationale revendiquée : réconciliation nationale, unité nationale, respect des coutumes et traditions.

L'article 53, long et redondant, constitutionalise à nouveau, jusqu'à l'obsession, les principes de la politique extérieure que le Cambodge a prétendu suivre, au-delà des régimes et avec un bonheur variable, depuis son accession à l'indépendance : neutralité, non-alignement, co-existence pacifique. Il y ajoute quelques moyens : refus de l'agression, non immixtion dans les affaires intérieures d'autres pays, solution pacifique des conflits, non-intervention extérieure, refus des alliances militaires incompatibles avec la neutralité, refus de bases militaires étrangères sur le territoire national et de bases cambodgiennes à l'étranger (sauf demande de l'ONU), politique militaire purement défensive (voir encadré n° 20).

## 20 – LE SENS DU NON-ALIGNEMENT

La neutralité et le non-alignement affichés ont perdu le sens offensif que leur donnaient les deux régimes d'inspiration communiste qui ont précédé. Ainsi, la constitution khmère rouge du Kampuchéa démocratique affirmait, dans son article 21 : « Le Kampuchéa démocratique déploie tous ses efforts pour développer la solidarité avec les peuples du tiers monde, en Asie, en Afrique, en Amérique latine et avec tous les peuples épris de paix et de justice dans le monde, et pour promouvoir l'aide et le soutien mutuels actifs dans la lutte contre l'impérialisme, le colonialisme, le néo-colonialisme, pour l'indépendance, la paix, l'amitié, la démocratie, la justice et le progrès dans le monde ».

L'article 10 de la constitution de la République Populaire du Kampuchéa désignait plus précisément encore alliés et adversaires dans les termes suivants : « La République Populaire du Kampuchéa renforce les liens de solidarité et de coopération avec le Vietnam, le Laos, l'Union Soviétique et les autres pays socialistes frères... ».

La République Populaire du Kampuchéa soutient fermement la lutte des peuples du monde contre l'impérialisme, le colonialisme ancien et nouveau, l'expansionnisme chinois de Pékin, le racisme et les puissances réactionnaires, leurs valets, pour la paix, l'indépendance nationale, la démocratie, le progrès social ».

L'article 54 complète cette profession de foi pacifique par le renoncement aux armes nucléaires, chimiques et bactériologiques. Enfin, l'article 55 abroge les engagements internationaux incompatibles avec les principes précédents.

**67** — Dans cette politique générale de neutralité, seule le dernier alinéa de l'article 53 peut sembler source de contradictions. Selon cet alinéa 4, « 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 ». La précision concernant l'aide étrangère « pour assurer l'ordre et la sécurité publics » à l'intérieur du territoire renvoie aux diverses et fréquentes alliances passées par les Cambodgiens, tantôt avec les Thaïs, tantôt avec les Vietnamiens, pour circonvenir telle révolte ou sécession interne, ou pour satisfaire telle ambition personnelle. Et la dernière expérience qui, entre 1979 et 1989, a mis le pays sous tutelle du Vietnam, n'a pas été la moins cuisante pour le sentiment national cambodgien (voir encadré n° 21).

## 21 – LA « FORCE DES FAIBLES »

« Un des rares éléments d'espoir que l'on peut formuler pour le Cambodge de demain est qu'il parvienne à passer sous l'influence croisée et concurrente de multiples parrains. Sur le plan économique tout d'abord, il faudrait alors que les positions acquises par la Thaïlande soient contrebalancées par les ambitions et les intérêts de pays comme le Japon, la France, les NPI, ou les Etats-Unis. Paradoxalement, le gouvernement cambodgien, aurait une chance de conserver une certaine marge de manœuvre en multipliant ses liens de dépendance, un peu comme il le fit au XIX<sup>e</sup> siècle en passant sous le protectorat français, mais cette fois-ci en augmentant le nombre des parrains ».

N. Régaud, *Le Cambodge et le nouvel ordre international en Asie du Sud-est*, Dossier pour un débat, Fondation pour le progrès de l'homme, n° 4, 1993, pp. 25 à 42. Adde Ph. Richer, *Le Cambodge. Une tragédie de notre temps*, *op. cit.*, p. 84 et s.

## § 2 : DEFINITION JURIDIQUE DE LA SOUVERAINETE

**68** — Dans les temps anciens, on croyait que tous les pouvoirs provenaient de Dieu. Cette souveraineté divine était déléguée au représentant de Dieu sur terre, le monarque. Cette conception a donné naissance à la monarchie absolue. Le Roi possédait tous les pouvoirs, exécutif, législatif et judiciaire.

Depuis les temps modernes, la question est reformulée : qui est le souverain ? Qui détient la souveraineté et qui doit l'exercer ? Deux origines de la souveraineté de l'État sont proposées. Il s'agit en premier lieu de la souveraineté populaire. Le peuple, considéré comme l'ensemble des personnes vivant sur un territoire déterminé : « les citoyens d'un État » sont le souverain. La souveraineté leur appartient. Ils exercent eux-mêmes cette souveraineté dans le cadre de la démocratie directe. Mais cette doctrine de la souveraineté populaire n'interdit pas la pratique de la représentation. Le peuple (l'ensemble des citoyens) peut décider de confier l'exercice de la souveraineté à ses représentants, comme le Parlement et le gouvernement, issus d'élection libre au suffrage universel. Il reste possible que subsistent certains éléments caractéristiques de la démocratie directe comme le référendum. Le peuple a aussi la possibilité d'exprimer une volonté différente de celles des représentants. Le peuple garde toujours un pouvoir de contrôle de l'action des gouvernants<sup>65</sup>.

En second lieu, il s'agit de la souveraineté nationale. Selon cette théorie, le détenteur de la souveraineté n'est pas le peuple, mais la nation. Cette dernière est considérée comme « une entité tout à fait abstraite, qui n'est pas composée seulement des hommes vivant sur le territoire à un moment donné, mais qu'on définit en prenant en compte la continuité des générations ou un intérêt général qui transcenderait les intérêts particuliers »<sup>66</sup>. La nation ne peut pas exercer elle-même la souveraineté, parce qu'elle est abstraite. La pratique de la démocratie directe n'existe pas dans une telle doctrine. L'exercice de la souveraineté doit être

<sup>65</sup> Le mandat impératif permet aux électeurs d'exercer le pouvoir de révocation des élus. Ceux-ci sont considérés simplement comme des mandataires des électeurs de leur circonscription. C'est en fait une variante de la théorie du mandat en droit civil qui est ici appliquée. Chaque mandataire exerce la fonction attribuée par les mandants. C'est dire que les représentants agissent selon la volonté de leurs électeurs.

<sup>66</sup> Fr. Hamon, M. Troper, G. Burdeau, *Droit constitutionnel*, 27<sup>ème</sup> édition, LGDJ, 2001, p. 174.

confié ainsi à l'organe des représentants choisis, non par la nation, mais par les citoyens. Le suffrage n'est plus un droit, il peut même être restreint à certains citoyens seulement, comme les propriétaires, les personnes exerçant telle profession, ou celles qui payent des impôts. Aujourd'hui le suffrage est devenu universel, mais les élus continuent à ne pas représenter leurs électeurs mais la nation abstraite titulaire de la souveraineté. Ils sont ainsi indépendants de leurs électeurs et ne sont soumis à aucun contrôle.

**69** — Entre ces deux formes de la souveraineté, il appartient aux constituants de chaque pays de faire un choix fondamental. La constitution de 1993, dans son article 50 al. 1<sup>er</sup>, semble faire un choix clair. Selon ce texte, « Tout citoyen khmer des deux sexes doit respecter le principe de la souveraineté nationale et de la démocratie libérale pluraliste ». Cet article apporte une précision d'importance sur la nature de la souveraineté qui préside à l'organisation du système politique.

Il s'agit donc de la souveraineté nationale, sans compromis affiché avec la souveraineté populaire. Son avantage est de permettre l'intégration de sources diverses de légitimité et de supporter, grâce à la référence à l'histoire, des traditions parfois contradictoires, comme celle de l'expression populaire et celle des prérogatives monarchiques. La fiction qu'elle suppose permettra aux dirigeants khmers la plus grande marge d'autonomie à l'égard de l'expression du suffrage universel, comme du Roi. En bref, on sait que c'est la légitimation la plus commode pour les dirigeants. Cependant, alors que l'article précédent se réfère à la souveraineté nationale, l'article 51 fonde contradictoirement la souveraineté populaire :

**Article 51 al. 2 et 3.**

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 tribunaux.

**70** — Entre les deux fondements du pouvoir, la nation et le peuple (l'ensemble des citoyens), les constituants n'ont donc pas tranché. Il est d'ailleurs difficile de le leur reprocher quand on sait à quels excès peuvent mener l'un ou l'autre type de souveraineté. L'expérience montre qu'aucun État n'adopte entièrement l'une des deux théories de la souveraineté. Mais, l'une des deux est dominante.

La constitution de 1993 accorde ainsi une place prééminente à la théorie de la souveraineté nationale. Elle interdit le mandat impératif et applique le système de la représentation. Surtout, les parlementaires cambodgiens représentent la nation toute entière, et non pas seulement les électeurs de leur circonscription (article 77). Une fois élus, ils ne peuvent être révoqués par ceux-ci. Ils doivent exercer leur mandat jusqu'à son terme, sauf le cas de démission ou de décès<sup>67</sup>.

<sup>67</sup> Cette disposition constitutionnelle doit être nuancée dans la pratique. « L'affaire Sam Rainsy » est un bon exemple. Après l'élection de 1993, M. Sam Rainsy devint le représentant de la nation, non des électeurs de la province de Siem Reap ni de son parti politique (le Funcinpec à l'époque). Si la théorie de la souveraineté nationale avait été appliquée, Sam Rainsy n'aurait pu être révoqué de son mandat. Mais, dans cette affaire, il semble que le mandat de Sam Rainsy s'est transformé en mandat impératif, puisque sa révocation a été

71 — Cependant, ce caractère représentatif dominant pourrait être fortement nuancé par la prise en considération du chapitre XIV de la constitution qui crée le « Congrès national » :

**Article 148.**

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 présidence du Roi.

Ce congrès rassemble l'ensemble des citoyens cambodgiens (article 147 al. 2). Il est inspiré de celui qui existait dans les années antérieures à 1970 et qui avait été intégré à la constitution à la suite d'une révision intervenue en 1955<sup>68</sup>. Ce Congrès n'a qu'un pouvoir consultatif. Selon l'article 147 al. 1<sup>er</sup>, « Le congrès national permet aux citoyens d'être informés directement des diverses affaires d'intérêt national et de soumettre des vœux et des propositions aux autorités de l'État en vue d'une solution ». De même, selon l'article 149 al. 1<sup>er</sup>, « Le congrès national vote des vœux et les soumet à la considération du Sénat, de l'Assemblée nationale et des autorités de l'État. ».

Même si son rôle est ainsi restreint, ce Congrès peut être appelé à occuper une place politique beaucoup plus importante que son statut juridique ne le laisse supposer. En période d'harmonie entre les pouvoirs, le Congrès serait sans doute un moyen appréciable de vérification que le sentiment populaire est à l'unisson ou que, tout au moins, aucune menace de déstabilisation ne viendra de ce côté-là. En revanche, en période de crise politique, ouverte ou larvée, le Congrès pourrait être un enjeu capital et devenir une instance de recours tribunitienne contre les gouvernants. La réunion annuelle du peuple qui le compose en fait potentiellement un contrepoids au Parlement ainsi qu'à tous les pouvoirs institués. Dans un contexte relationnel troublé entre exécutif et législatif, il peut être un instrument de déstabilisation de la démocratie représentative.

72 — En réalité, le Congrès sera ce que les organisations politiques en feront : instance de recours ou instance de confirmation, lieu d'agitation ou chambre d'enregistrement, forum d'éducation civique et de participation politique ou « opium du peuple ». Compte tenu des expériences passées et de la pratique partisane, on peut craindre qu'il s'agisse surtout d'une instance de manipulation des masses. Sa présence donne, en tout cas, aux institutions nouvelles une teinture de démocratie directe méritant d'être soulignée.

Mais pour l'instant, cette institution n'existe que dans le texte de la constitution. M. Son Soubert, membre du Conseil constitutionnel cambodgien indiquait que « le Gouvernement et aussi l'Assemblée nationale ne respectent pas les dispositions de la constitution de 1993, dans

également demandée par son parti politique (Sur ce point, voir J.-M. Crouzatier, *Mandat parlementaire et appartenance politique : l'affaire Sam Rainsy*, Ann. FDSE 1996, p. 87 et s.).

<sup>68</sup> Sur le fonctionnement de ce Congrès de la première monarchie constitutionnelle cambodgienne, voir Vandy Kaonn, *Cambodge 1940-1991 : La politique sans les Cambodgiens*, éd. L'Harmattan, Paris, 1993, pp. 93 à 94, dont la note 3 ; Cl.-G. Gour, *op. cit.*, p. 203 et s.

le chapitre XIV »<sup>69</sup>. En 2004, soit 10 ans après l'adoption de la constitution, la loi portant sur l'organisation et le fonctionnement du Congrès n'a toujours pas été adoptée<sup>70</sup>. De plus, la mise en place du Congrès national semble difficile, lorsque la constitution dispose que seul le Premier ministre peut le convoquer. Il s'agit certes d'un pouvoir lié ordonné par le texte fondamental. Toutefois, la tentation sera grande pour le chef du gouvernement de considérer ce pouvoir comme une faculté. C'est dire donc que l'existence du Congrès national peut être liée à sa seule volonté. Cette considération est en fait un vrai obstacle à la mise en place de cette institution démocratique.

**73** — Affirmation politique ou définition juridique paradoxale, la souveraineté du Cambodge ne saurait cependant reposer sur la seule détermination du constituant ou des gouvernants. L'article 52 visait quelques-uns de ses fondements sociaux indispensables en énumérant réconciliation nationale, unité nationale, respect des coutumes et traditions. L'un des handicaps dont souffre le Cambodge est sans doute la faiblesse du sentiment de solidarité au sein du corps social et, du même coup, l'atrophie du sentiment national.

## ***Section 2 : Le renforcement de l'unité nationale***

**74** — Les Khmers, comme l'immense majorité des peuples de ce monde, n'ont pas l'unité dont pourraient rêver leurs dirigeants. Certes, tous appartiennent à l'ethnie originelle dite mônkhmer. Mais, en son sein, la variété des situations provoquées par des conditions de vie historiquement et géographiquement différentes a abouti à une diversité que l'existence d'un État unique depuis plusieurs siècles n'a pas encore pu faire disparaître.

Ainsi, les Khmers Loeu, ou Khmers d'en haut ou encore des hauteurs, s'opposent aux Khmers de la plaine, et s'en distinguent par un mode de vie plus traditionnel, tout comme les Khmers Saoch du Sud-Ouest sont différents des Khmers Pear de la région de Siem Réap, ou encore des Khmers Brau (ou Brao, aussi dénommés Love ou Lave), des Khmers Cham (appelés aussi Khmers Islam parce que musulmans) ainsi que des Khmers Kuy ou Kuoy, etc. Il convient cependant de ne pas exagérer ces différences qui sont sans doute en cours d'effacement<sup>71</sup>.

S'ajoutent surtout trois communautés d'origine étrangère, nombreuses et implantées parfois depuis plusieurs décennies : les Thaïs, les Chinois et les Vietnamiens, au nombre de quelques dizaines de milliers pour les premiers et de plusieurs centaines de milliers pour les autres (voir encadré n° 22).

<sup>69</sup> Conférence nationale du 23-24 mai 2000 sur le rôle et la fonction du Parlement, (in Kao Kimhoun, Van Bunthet et Luy Chanphal, *Rôles et fonctionnement de l'Assemblée cambodgienne*, Institut cambodgien pour la coopération et la paix, Phnom-Penh, 2001 (en khmer)).

<sup>70</sup> Lors des négociations pour la formation d'un gouvernement royal PPC-Funcinpec, ce dernier parti a souhaité l'adoption de la loi sur le fonctionnement de ce Congrès national, *Cambodge soir* n° 1998, 2-3 et 4 avril 2004, p. 6.

<sup>71</sup> Sur ce sujet voir Fr. Corrèze et A. Forest, *Le Cambodge à deux voix*, op. cit., pp. 104-105 ; S. Tan Boon Hwe, Nguyen Van Chinh, A. Hardy, M. Guérin, *Des montagnards aux minorités ethniques. Quelle intégration nationale pour les habitants des hautes terres du Viêt Nam et du Cambodge ?*, éd. IRASEC-L'Harmattan, 2003.

## 22 – L'OBSESSION VIETNAMIENNE

La présence de la communauté vietnamienne est un sujet permanent de préoccupation. Elle alimente les discours les plus démagogiques en nourrissant les fantasmes d'un sentiment national frustré par plusieurs siècles de soumission alternée aux impérialismes proches ou lointains. Les Vietnamiens installés au Cambodge occupent approximativement la place qui était celle des juifs ghettoïsés de l'Europe centrale du 19<sup>ème</sup> siècle. Ils sont l'exutoire des difficultés de la société et notamment des impuissances nationalistes locales. Le parallèle pourrait même être poussé plus loin dans la mesure où le Vietnamien, comme le juif européen, est souvent occupé à des métiers que la population dédaigne ou méprise (ce qui ne l'empêche pas de jalouser la réussite économique qui s'ensuit). La comparaison ne saurait cependant aller au-delà : la différence fondamentale des situations respectives des Vietnamiens et des juifs est dans la proximité menaçante d'un État vietnamien qui a souvent dominé le Cambodge et qui, de fait, l'a occupé pendant 10 années. Sur ces rapports difficiles entre le Cambodge et le Vietnam, v. notamment *Viêt Nam contemporain*, sous la dir. de S. Doyet et B. de Tréglodé, éd. IRASEC, 2004, pp. 165 à 167.

**75** — En 1981, le constituant de la République Populaire du Kampuchéa a été le seul, dans l'histoire constitutionnelle du Cambodge, à reconnaître cette diversité de la nation khmère. Il l'a fait dans les termes suivants (article 5, al. 1 à 4 de la constitution de 1981) :  
 « L'État réalise la politique d'union et d'égalité entre toutes les ethnies vivant dans la communauté nationale du Kampuchéa.  
 « Toutes les ethnies doivent s'aimer et s'entre aider. Les actes de mépris et d'oppression, de division des ethnies sont prohibés.  
 « Les langues et les écritures, ainsi que les bonnes mœurs et coutumes des minorités ethniques sont respectées.  
 « L'État s'occupe des minorités ethniques pour qu'elles puissent rattraper le niveau commun. ».

Le fait que ce régime apparue en 1979, constitutionnalisé en 1981, ait été implanté puis soutenu par les Vietnamiens n'est évidemment pas étranger à cette prise en compte de la diversité sociale cambodgienne.

**76** — Manifestement le constituant de 1993 a voulu ignorer ces différences, sièges de forces potentiellement centrifuges. Il a tenu, au contraire, à reprendre les dispositions juridiques habituelles à toute constitution d'État unitaire, notamment dès l'article 3 qui dispose que « Le royaume du Cambodge est un État indivisible », ou encore dans le type de représentation assurée par l'Assemblée nationale, à l'article 77 al. 1<sup>er</sup>, selon lequel « Les députés à l'Assemblée nationale sont les représentants de la nation khmère toute entière et non des seuls électeurs de leur circonscription. »

La situation ethnique du royaume explique aussi l'insistance avec laquelle le constituant reprend les affirmations d'indépendance, de souveraineté, d'unité sociale nécessaires. On en trouve de multiples traces dans le statut du Roi (« symbole de l'unité et de la continuité nationales », article 8 al. 1<sup>er</sup>) ou la définition de la politique à suivre (articles 52 ou 55 par exemple).

Enfin, le chapitre XIII de la constitution consacré à l'organisation de l'administration du territoire, à travers deux articles lapidaires et creux (articles 145 et 146), confirme cette volonté de considérer le pays comme une entité unique. L'article 145 se contente d'énumérer les différentes circonscriptions administratives<sup>72</sup> pour l'organisation desquelles l'article 146 renvoie à la loi organique du 19 mars 2001 sur la gestion administrative des *khum/sangkat*<sup>73</sup>.

**77** — Mais le risque d'affaiblissement de la cohésion nationale n'est pas dans la seule composition ethnique du peuple cambodgien. Il réside dans la formation même de la culture nationale, dont les éléments ne sont pas toujours porteurs du sentiment de solidarité nécessaire.

On a souvent observé que les Khmers n'avaient pas la même conception de la solidarité que celle qui prévaut en Occident. Alors que l'adversité est en Occident une incitation à l'entraide, elle est au Cambodge la manifestation d'une punition méritée, prédite souvent par Bouddha (voir encadré n° 23).

#### 23 – LA SOLIDARITE CHEZ LES CAMBODGIENS

« – d'une part, il n'est de solidarité que "conjoncturelle", c'est-à-dire sur une base précise, limitée, volontaire et contractuelle. Elle se décide, en même temps, et comme les liens d'amitié ou de voisinage, l'acceptation d'une relation de maître à disciple ou encore l'entrée dans une clientèle. Nul n'est jamais solidaire *a priori*. Pour résumer cette situation en une formule : au Cambodge la solidarité n'est ni culturellement ni structurellement prescrite, elle est pur choix des parties concernées.

- d'autre part, cette pratique ne saurait relever que d'un temps "normal" ; elle en est même la manifestation. La "solidarité" n'est pas destinée à compenser un accroc par rapport à la norme ou à résoudre un "problème" : elle est au contraire le signe que tout va bien. L'émergence d'une difficulté, c'est-à-dire l'entrée dans un temps de crise, ne peut donc engendrer (paradoxalement par rapport à notre logique d'Occidentaux) qu'une rupture de solidarité. C'est pourquoi, entre les périodes normales, où l'exercice actif de telles "solidarités" est de mise, règne, selon nos critères, une solide indifférence. C'est également pourquoi, dans ces mêmes moments de crise, l'ensemble de la structure et de la cohésion sociale peut voler en éclats et laisser le champ libre à des minorités organisées comme les Khmers rouges.

En effet, lors de situations de crise, s'impose pour le Cambodgien la certitude de n'avoir pas à être concerné : il est nécessairement impuissant devant un état de fait qui, par définition, le dépasse et n'est plus de sa compétence. De tels sentiments, dans la limitation qu'ils imposent, ne sont donc pas, contrairement à ce que prétendent nombre d'Occidentaux, la manifestation rampante d'un égoïsme hypocrite ; ils ne tirent pas leur légitimité d'un réaménagement verbal, qui réduirait la compassion bouddhique à la passivité, ils sont l'expression d'une volatilisation "métaphysique" des liens sociaux. Toutes les parties concernées savent reconnaître, dans le malheur qui arrive, un châtement karmique ou la manifestation de la légitime colère des génies offensés. Dans ces cas-là, la victime, coupable ou simple support des malheurs qui lui arrivent, se vit désarmée, ramenée à un état de solitude par "désocialisation" cosmique et elle se contente de se répandre en lamentations. »

J. Népote, *Parenté et organisation sociale dans le Cambodge moderne et contemporain*, *op. cit.*, pp. 18-19.

Rien ne servirait donc de s'agiter ni individuellement ni collectivement pour surmonter les difficultés. L'organisation sociale, étatique ou autre, n'est d'aucune efficacité contre l'origine surnaturelle des maux. Seule l'intervention des prêtres, ou des génies, pourrait rétablir la

<sup>72</sup> L'énumération faite par l'article 145 inclut les subdivisions territoriales suivantes : provinces divisées en srok – cantons –, eux-mêmes divisés en khum – communes – ; municipalités divisées en khan, eux-mêmes divisés en quartiers.

<sup>73</sup> *Bull. mensuel des lois et règlements du Cambodge*, mars 2001, p. 1 et s. Sur la décentralisation, v. O. Le Bihan, *La décentralisation au Cambodge*, *Ann. FDSE 2000-2001*, p. 15 et s. ; E. Dialma, *Décentralisation cambodgienne en générale et phnompenhoise en particulier*, *Ann. URDSE 2002*, p. X et s.

situation compromise. Du même coup, la socialisation reste souvent bornée par le seul horizon familial et la conscience de l'appartenance à une collectivité plus large est peu développée. Sur le plan linguistique, on a pu ainsi remarquer que le mot même de « société », au sens d'ensemble d'un peuple formant une nation, n'a été forgé, à partir du pâli, qu'à l'approche de l'indépendance et dans la perspective de cette accession du Cambodge à une existence internationale autonome.

**78** — Les déchirements internes, récurrents depuis des siècles, ont aussi leur explication, au moins partielle, dans cette faiblesse du sentiment d'appartenance à une commune nation dont l'intérêt n'est que peu perçu (voir encadré n° 24).

24 – L'ENFERMEMENT TERRITORIAL

« De fait, l'un des traits culturels, qui a le plus frappé les observateurs étrangers, est l'indifférence du Cambodgien à tout ce qui ne relève pas de son horizon immédiat. Cette attitude trouve des applications étonnantes. Le Cambodgien qui, par ailleurs, est reconnu comme un bon soldat, ne se bat pas pour défendre son propre « pays » au sens abstrait du terme car il ne se sent pas vraiment concerné par ce qui se passe à quelques kilomètres de chez lui. Les responsables des armées ont de tout temps raconté comment les troupes cambodgiennes se volatilisèrent au fur et à mesure que les hommes levés s'éloignaient de leur village, au point que les officiers se retrouvaient bientôt à peu près seuls. L'unique remède était de faire accompagner les soldats en campagne par leur famille ; d'où le pittoresque équipage des armées cambodgiennes ».

J. Népote, *op. cit.*, p. 26.

L'histoire du Cambodge est celle d'une interminable litanie de révoltes, partitions, sécessions, séditions et remembrements qui se sont succédés jusqu'à une période récente<sup>74</sup>. Cela explique en partie que l'entreprise de reconstruction actuelle s'efforce de redonner au corps social cambodgien une apparence d'unité dont l'expression est parfois étonnante. Ainsi la constitution fait-elle une brève référence aux troubles récents, dans les termes suivants :

**Préambule, alinéa 2.**

Tombés dans une terrifiante déchéance au cours des deux dernières décennies où nous avons traversé des désastres très regrettables

**79** — Cette allusion est remarquable par sa concision et sa généralité.

En effet, d'une part, elle fait l'impasse totale sur les origines de la longue crise extérieure comme intérieure qui a abouti aux bouleversements du début des années soixante-dix (le régime monarchique qui a disparu en 1970 semble ainsi exonéré de toute responsabilité) et, d'autre part, elle procède à l'amalgame concernant tous les régimes des deux dernières décennies, pour les confondre dans le même opprobre en leur attribuant la responsabilité globale des malheurs du peuple cambodgien.

<sup>74</sup> Essentiellement la sécession que les partisans du PPC ont tenté de provoquer en signe de refus du résultat électoral de mai 1993. Plus récemment et de façon plus anecdotique, v. EDA n° 379, Dossiers et documents n° 7/2002 - 16/09/2002.

Cet amalgame simplificateur est inévitable dans ce type de préambule. Mais ce qui reste surprenant est que les dirigeants du PPC, qui ont contribué à l'adoption de ce texte et participent aujourd'hui à la direction du régime cambodgien, aient pu accepter cette condamnation explicite de la république qu'ils ont dirigée de 1979 à 1993.

Plus surprenante encore est l'absence de distinction des ignominies insignes commises entre 1975 et 1979 par les Khmers rouges du Kampuchéa démocratique. Les nécessités de la réconciliation nationale ont encore forcé à l'acceptation de cet alinéa. Cette même impasse sur les responsabilités particulières des Khmers rouges avait d'ailleurs été admise par avance par l'ONU dans son plan de paix de 1990. Dans le chapitre consacré aux droits de l'homme, l'organisation internationale excluait en effet toute mention explicite du génocide des années 1975-1979. Ce texte se contentait de signaler que des « mesures devront être prises pour assurer le respect des droits de l'homme et le non-retour aux politiques et pratiques du passé. »

**80** — L'État cambodgien n'a connu, en fin de compte, qu'une existence à éclipses, menacé qu'il a toujours été par la désagrégation interne à laquelle s'ajoutaient les ambitions dévorantes des puissants voisins, Vietnam et Thaïlande<sup>75</sup>.

La répétition des affirmations d'unité est à la mesure du chemin qui reste à parcourir pour que ce pays trouve la cohésion interne qui lui permettrait d'assurer son existence et sa complète reconnaissance sur le plan international (voir encadré n° 25).

#### 25 – SOUVERAINETE ET VOISINAGE

« Encore peut-on remarquer que les affirmations de souveraineté n'ont pas la même portée selon qu'elles visent l'un ou l'autre de ces deux pays : dans l'échelle des animosités et rancœurs communes, le Vietnam l'emporte sur la Thaïlande de même que sur les Khmers rouges. Le sentiment anti-vietnamien est le trait le plus partagé à l'intérieur du Cambodge aujourd'hui, avant même le sentiment anti-khmers rouges ; il unit à peu près tous les Khmers, citadins ou ruraux, jeunes ou vieux. »

M.-A. Martin, *La paysannerie khmère et le processus démocratique*, op. cit., p. 133.

L'angoisse suscitée par le Vietnam « se fonde sur des précédents historiques : l'histoire du Vietnam est l'histoire d'une expansion vers le sud qui s'est soldée par la disparition du royaume du Champa, par la digestion d'une partie du territoire khmer correspondant, en gros, à l'ancienne Cochinchine, et qui, à la veille de la colonisation française, menaçait sérieusement l'existence du royaume khmer en tant qu'entité indépendante - notons que la Thaïlande qui avait établi sa suzeraineté sur les trois riches provinces de Sisophon, de Battambang et de Siem Réap, et dont les intellectuels, en 1983, revendiquent ces trois provinces comme part intégrante du territoire thaï, ne fait pas l'objet des mêmes suspensions. »

A. Forest et Fr. Corrèze, *Le Cambodge à deux voix*, op. cit. p. 48.

Mais la constitution ne se contente pas de ces proclamations volontaristes. Elle livre sa conception du rapport fondamental entre individu et collectivité nationale en proposant un

<sup>75</sup> Sur l'espace « polémologique » au cœur duquel se trouve le Cambodge, v. Ch. Lechervy, *Pour une construction sinusoïdale de la paix en Asie*, et N. Régaud, *Le Cambodge et le nouvel ordre international en Asie du Sud-est*, in Dossier pour un débat, Fondation pour le progrès de l'homme, n° 4. 1993, pp. 9 à 24, et pp. 25 à 42.

compromis entre la restauration d'une société incontestable dans son existence et la liberté laissée à ses membres.

### ***Section 3 : Les droits de l'homme et l'équilibre des rapports sociaux***

**81** — Le constituant affirme à plusieurs reprises son attachement à un régime « libéral et pluraliste ». Il a dû néanmoins concilier trois exigences contradictoires :

- D'abord, la conception « onusienne » des droits de l'homme, exigence rendue irrésistible par les conditions de la reconstruction de l'État cambodgien et la présence de la mission de l'APRONUC ; elle 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 à l'alignement de la spécificité khmère sur un mondialisme juridico libéral sans rival.
- Ensuite, 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 khmère. Elle aboutira à doter la collectivité de puissants instruments d'intervention économique.
- Enfin, 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 restrictives du libéralisme.

La contradiction entre ces trois exigences n'a pas été dépassée. Peut-elle d'ailleurs l'être ? Le résultat est une juxtaposition de droits et devoirs très différents et dont l'équilibre plutôt que l'amalgame est problématique (voir encadré n° 26).

#### 26 – LE KHMER N'EST PAS INDIVIDUALISTE

« La société khmère n'est point tant, culturellement parlant, composée 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 peut se demander si elle est plus le fruit d'un machiavélisme occidental que le fruit d'un européocentrisme progressiste et à courte-vue. »

J. Népote, *op. cit.*, p. 116.

La conception même des capacités d'évolution des individus dans la société diffère profondément entre Occident et Asie du Sud-est. Au-delà de la reconnaissance constitutionnelle, quelle pratique les Cambodgiens auront-ils des droits subjectifs reposant sur un individualisme occidental forcé ?

## § 1 : LA PART DE LA LIBERTE

**82** — La reconnaissance des droits et libertés<sup>76</sup> est bien sûr largement inspirée par la tradition juridique occidentale. Les exigences de la communauté internationale étaient fixées depuis 1991, par les Accords de Paris (voir encadré n° 27).

## 27 – LES ACCORDS DE PARIS ET LES DROITS DE L’HOMME

L’annexe 5 de ces accords stipulait déjà que « 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 personnelle, 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 indemnisation, 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. »

Mais, parallèlement, il convient de rappeler que le procédé de la déclaration des droits et des devoirs fait aussi partie de la pratique constitutionnelle cambodgienne, influencée par la France du protectorat. En effet, la constitution de 1947 contenait dans son chapitre II une liste des libertés<sup>77</sup>.

Le chapitre III de la constitution de 1993, composé de vingt articles<sup>78</sup>, est ainsi libellé : « Des droits et des devoirs des citoyens khmers ». D’emblée, il semble ne concerner que les citoyens khmers. En réalité, le contenu de ce chapitre dépasse largement les seuls destinataires annoncés.

La liste des libertés ainsi dressée revêt une importance toute particulière dans le contexte d’un Cambodge sortant de 23 années de guerre civile, de mépris des droits subjectifs et des libertés publiques. Dès son préambule, « la garantie des droits de l’Homme » est ainsi affirmée solennellement par la Constitution comme un moteur de reconstruction de la démocratie libérale.

**83** — C’est la référence aux instruments juridiques internationaux de reconnaissance des droits de l’homme qui ouvre significativement le chapitre III de la constitution. Selon l’article 31 al. 1, « Le royaume du Cambodge reconnaît et respecte les droits de l’Homme tels qu’ils sont définis dans la charte des Nations unies, dans la déclaration universelle des droits de l’Homme et dans tous les traités et conventions relatifs aux droits de l’Homme, de la femme et de l’enfant ».

<sup>76</sup> J.-M. Crouzatier (sous la dir. de), *Les juridictions et la protection juridictionnelles des libertés*, FDSE, 1995 ; SOK Yan, *La reconnaissance et la protection des droits dans la constitution de 1993*, Ann. FDSE 1995, p. 53 et s.

<sup>77</sup> Art. 3 à 16 de la Constitution du 6 mai 1947. Sur ce point, v. Cl.-G. Gour, *Institutions constitutionnelles et politiques du Cambodge*, op. cit., pp. 142 à 154.

<sup>78</sup> Art. 31 à 50.

Ce rattachement du Cambodge au corps de doctrine des droits de l'homme est particulièrement large et concerne avant tout les textes internationaux ratifiés par le Cambodge<sup>79</sup>. Les textes expressément visés par l'article 31 al. 1<sup>er</sup> sont, d'une part, la Charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945, qui énonce, dans son article 1, que l'un des buts de l'ONU est de « développer et encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales »<sup>80</sup>. Sur le fondement de cette charte, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948<sup>81</sup>. Bien que ce texte ne soit pas directement un instrument juridique contraignant, son intégration expresse dans la constitution lui donne, au Cambodge, valeur constitutionnelle et donc force contraignante. La dernière formule de l'article 31 al. 1<sup>er</sup> est large et permet d'intégrer une multitude de textes internationaux relatifs aux droits de l'homme tels que les deux Pactes de l'ONU signés à New York le 16 décembre 1966 : le pacte relatif aux droits civils et politiques et le pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels<sup>82</sup> ; la Convention internationale sur les droits de l'enfant de New York du 26 janvier 1990<sup>83</sup> ; la Convention de l'ONU du 20 décembre 1952 sur les droits politiques de la femme<sup>84</sup> ou la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, signée à New York le 18 décembre 1979<sup>85</sup>.

**84** — Ce premier alinéa est suivi de deux autres qui établissent la liberté et l'égalité de tous les citoyens khmers, sans aucune discrimination et sous la réserve habituelle, très libérale d'esprit, que la liberté de chaque citoyen ne peut porter atteinte à la liberté d'autrui. En vertu de l'article 31 al. 2 et 3, « 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, d'opinions politiques, d'origine de naissance, de classe sociale, de fortune ou d'autres considérations. L'exercice des droits et libertés par chaque individu ne doit pas porter atteinte aux droits et libertés d'autrui. Ces droits et libertés s'exercent dans le cadre prévu par la loi. ».

Enfin, dans l'article 31 comme tout au long de ce chapitre III, la constitution se contente, classiquement, de poser des principes généraux et renvoie explicitement à des lois postérieures (voir encadré n° 28).

<sup>79</sup> *International Human Rights Instruments Ratified by Cambodia*, éd. PNUD.

<sup>80</sup> Le texte de la Charte est disponible à l'adresse : [www.un.org/french/aboutun/charter.htm](http://www.un.org/french/aboutun/charter.htm).

<sup>81</sup> Le texte de cette déclaration est disponible à l'adresse [www.un.org/french/aboutun/dudh.htm](http://www.un.org/french/aboutun/dudh.htm).

<sup>82</sup> Le Cambodge a ainsi ratifié ces deux pactes le 26 mai 1992 et ils sont entrés en vigueur le 26 août 1992 : [www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/96f8bc3410d0b052c1256db0003a4657/\\$FILE/N0348047.doc](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/96f8bc3410d0b052c1256db0003a4657/$FILE/N0348047.doc). Les textes de ces deux pactes sont disponibles aux adresses suivantes : [www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/a\\_ccpr\\_fr.htm](http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/a_ccpr_fr.htm) et [www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/a\\_icescr\\_fr.htm](http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/a_icescr_fr.htm)

<sup>83</sup> Le texte de cette convention est disponible à l'adresse [www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/k2crc\\_fr.htm](http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/k2crc_fr.htm). Le Cambodge a ratifié ce texte le 15 octobre 1992.

<sup>84</sup> Le texte de cette convention est disponible à l'adresse [www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/22\\_fr.htm](http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/22_fr.htm). Le Cambodge n'a toutefois pas ratifié ce texte.

<sup>85</sup> Le texte de cette convention est disponible à l'adresse [www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/e1cedaw\\_fr.htm](http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/e1cedaw_fr.htm). Le Cambodge a ratifié ce texte le 15 octobre 1992 et a signé le protocole facultatif du 6 octobre 1999 le 11 novembre 2001.

## 28 – LE RENVOI AU LEGISLATEUR

Au total, ce sont dix-sept lois qui doivent intervenir pour fixer les modalités d'exercice de ces droits et devoirs. Ce chapitre III est sans doute celui qui renvoie ainsi le plus souvent à des lois postérieures destinées à en permettre l'application. Le problème juridique que posent ces renvois est bien connu : tant que ces lois ne sont pas intervenues, les droits et libertés proclamés sont-ils applicables ? La réponse doit être positive. Si tel n'était pas le cas, la constitutionnalisation de ces libertés serait sans effet. Et il serait néfaste d'attendre l'intervention d'un législateur qui peut prétendre avoir d'autres priorités (telle que la reconstruction du pays) avant de songer à réglementer les libertés. Enfin, dans l'attente des lois complémentaires qui restent à élaborer et à l'occasion de litiges qui ne manqueront pas de surgir, ce sera aux juridictions de préciser les conditions dans lesquelles les libertés peuvent être utilisées. Cette solution n'est pas originale. La France la connaît depuis 1946, date à laquelle la déclaration des droits reconnaissait que « le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent » ; ces lois n'ayant jamais été adoptées par le législateur, c'est la jurisprudence qui a dû énoncer les limites de l'exercice de ce droit de grève.

**85** — La liste des droits et devoirs est subdivisée en plusieurs catégories de prérogatives et d'obligations. Il s'agit tout d'abord de droits protecteurs des personnes. L'article 32, fondamental, énonce une partie de ceux-ci : « Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité personnelle. La peine de mort ne doit pas exister. »

Cet article s'inspire étroitement de la Déclaration universelle des droits de l'homme de l'ONU qui édicte, dans son article 3, que « Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne. » La reconnaissance du droit à l'existence est ici loin d'être superflue quand on se rappelle le génocide des années 1975-1979 et la tentative de remplacement d'un peuple par un autre. L'alinéa 2 de cet article 32 complète utilement ce droit à l'existence par l'abolition de la peine de mort.

Le droit à la liberté, reconnu dans les termes les plus généraux, n'est qu'une reprise de son affirmation à l'alinéa 2 de l'article 31. Enfin, le droit à la sécurité personnelle annonce l'institution d'une forme d' *habeas corpus*, explicitée plus loin par l'article 38 :

**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 être exécutées 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 coauteurs et les complices doivent être punis conformément à la loi.

L'aveu provenant d'une pression corporelle ou morale ne peut pas être considéré comme une preuve d'inculpation.

Le bénéfice du doute profite à l'accusé.

Tout accusé est présumé innocent jusqu'au verdict définitif du tribunal.

**86** — Cet article 38 confie à des lois postérieures la garantie de l'inviolabilité des personnes, de la protection de la vie, de l'honneur et de la dignité des citoyens, l'organisation des conditions d'inculpation, d'arrestation, de prévention et de détention, la répression des sanctions allant au-delà des condamnations prononcées. Il se termine par la reconnaissance de principes de procédure pénale tels que le bénéfice du doute profitant à l'accusé (alinéa 6), la présomption d'innocence (alinéa 7), les droits de la défense. Les lois votées en matière pénale

précisent les conditions du droit à la sûreté dont dispose chaque citoyen. Ainsi, la loi du 8 février 1993 sur la procédure en matière pénale<sup>86</sup> encadre juridiquement, comme l'y invite l'alinéa 3 de l'article 38, les conditions d'accusation, d'arrestation, de garde à vue comme de détention provisoire<sup>87</sup> ou de la présomption d'innocence<sup>88</sup>.

Tel que cet article l'organise, l'*habeas corpus* cambodgien paraît théoriquement complet. Il faut malheureusement constater que ces affirmations sont loin de correspondre à la réalité vécue récemment. La source principale du non-respect de la protection légale des personnes réside dans la toute-puissance de la police. Celle-ci agit souvent de son propre chef, tant en ce qui concerne l'ouverture d'enquêtes qu'en ce qui concerne le déclenchement de poursuites et enfin l'application de la détention (voir encadré n° 29). Bien qu'ils soient en baisse depuis 1994, les cas de torture et d'extorsions de preuves semblent encore assez fréquents, autant dans les postes de police que dans les prisons<sup>89</sup>. Les autorités civiles et notamment le juge cambodgien ont donc encore fort à faire pour que les articles 32 et 38 deviennent réalité.

29 – L'AVEU

L'alinéa 5 de l'article 38 introduit en termes curieux le refus de considérer l'aveu extorqué par pression corporelle ou psychologique comme preuve de culpabilité. Cette mention, interprétée littéralement, signifie, *a contrario*, qu'un aveu obtenu sans pression corporelle ou psychologique peut être considéré comme preuve de culpabilité. L'article 125 al. 1<sup>er</sup> de la loi du 8 février 1993 sur la procédure en matière pénale dispose ainsi que « Les preuves de l'existence d'infractions pénales se font par tous moyens pour déterminer la conviction du juge. Par exemple, l'aveu du prévenu (...) ». Il s'agit bien sûr là d'une entorse aux principes les plus élémentaires de procédure pénale internationale. Cette entorse peut s'expliquer par nombre de traditions culturelles asiatiques qui considèrent la reconnaissance des torts et des fautes comme un gage suffisant de vérité, et parfois de réparation. De ce fait, elles articulent souvent la répression sur l'autocritique et donc, en matière pénale, l'aveu. Le décalage avec l'objectivation des moyens de preuve pratiqués dans les systèmes pénaux libéraux n'en reste pas moins spectaculaire. Il introduit, ici, dans la justice répressive cambodgienne, un risque de dérapage vers une subjectivité incontrôlable.

**87** — Par ailleurs, la protection de la vie privée, du domicile et de ses extensions (article 40 alinéas 3 et 4) est définie en termes traditionnels ; de même pour la protection du secret des correspondances. Cependant cette dernière est maladroitement formulée puisqu'elle ne concerne qu'une liste close de moyens de communication : « correspondances, télégramme, télex, fax et téléphone ». *A contrario*, un moyen de correspondance, existant ou à découvrir, et ne figurant pas dans cette liste, telle que la communication par courrier

<sup>86</sup> Recueil des lois, novembre 1996, Ministère de la Justice du Royaume du Cambodge, p. 68.

<sup>87</sup> Loi du 26 août 1999 relative à la durée de la détention provisoire, *Annuaire législatif* 1999, p. 276.

<sup>88</sup> Sur laquelle v. *Workshop (II) of Presumption of Innocence with Burden of Proof*, Actes du colloque au Ministère de la Justice, Phnom Penh, 16-17 août 2002, éd. PNUD.

<sup>89</sup> V. not. le rapport du Comité de l'ONU contre la torture, n° CAT/C/21/Add.5 du 17 janvier 2003 ; les rapports de la Licadho, *2003 Briefing Report on Torture in Police Custody*, avril 2003, *Human Rights and Cambodia's Prisons: 2001 Report on Prison Conditions*, 2001, *Less than Human: Torture in Cambodia*, juin 2001, [www.licadho.org](http://www.licadho.org) ; les rapports du représentant spécial de l'ONU, 2000 n° E/CN.4/2000/109, spéc. n° 56 à 65 ; 2003, n° E/CN.4/2003/114, spéc. n° 37 ; 2004, n° E/CN.4/2004/105, spéc. n° 39. *Adde* Prakas n° 217 du 17 février 1998 sur l'administration des prisons, *Recueil bilingue de textes juridiques comportant des dispositions pénales*, Ministère de la Justice, 2003, p. 899 et s., précise, à l'article 4 § 23, A, que « Dans l'exercice de leur fonction, les autorités pénitentiaires et les surveillants privilégieront, dans la mesure du possible, l'usage de méthodes non violentes plutôt que le recours à la force ». C'est nous qui soulignons.

électronique, ne bénéficierait donc pas de cette garantie constitutionnelle, tout au moins si une interprétation littérale devait être retenue.

Une insistance particulière est mise sur la liberté d'aller et venir (article 40, alinéa 1) assortie de la liberté d'élire un domicile à l'étranger (article 40, alinéa 2), traductions du souci de préserver le lien entre les émigrés khmers et leur patrie.

**88** — Enfin, les droits subjectifs sont étendus à la possibilité d'attaquer en justice les actes illégaux des détenteurs de l'autorité étatique ou sociale et d'en obtenir réparation sous forme de dommages intérêts. Selon l'article 39 en effet, « 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 une garantie essentielle de l'État de droit et dont la mention est capitale. Il ne faut cependant pas garder d'illusions sur la réalité de sa mise en œuvre qui suppose des lois de procédure sur lesquelles la constitution fait silence. En outre, les fondements et les pratiques des États qui se sont succédé au Cambodge depuis 1975 n'ont guère favorisé l'idée d'une responsabilité éventuelle de la puissance publique. C'est au contraire son irresponsabilité juridique qui a été confirmée. Cela n'a pu que conforter la conviction latente chez la plupart des Khmers qu'on ne peut rien contre le détenteur de l'autorité (voir encadré n° 30).

30 – L'IRRESPONSABILITE DE FAIT DE L'ÉTAT

À propos d'une disposition similaire de la constitution de 1947, M. Gour observait déjà prudemment qu'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. A notre connaissance, cette disposition n'a jamais été mise en œuvre... Il faut d'ailleurs souligner que la théorie de la responsabilité de la puissance publique en droit cambodgien est encore peu élaborée. »  
Cl.-G. Gour, *op. cit.*, p. 152.

**89** — La protection juridique internationale des citoyens khmers fait ensuite l'objet de dispositions contenues dans l'article 33. Selon ce texte, « Le citoyen khmer n'a pas le droit d'être privé de sa nationalité, exilé, ou arrêté pour être extradé vers un pays étranger, sauf dans le cas où il existe une convention bilatérale. 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. ».

La loi du 9 octobre 1996 sur la nationalité définit les conditions d'acquisition et de perte de la nationalité khmère<sup>90</sup>. L'article 2 al. 2 de cette loi reprend tel quel le texte de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 33 de la constitution. De même, l'article 3 al. 1<sup>er</sup> de la loi de 1996 précise que la protection et l'assistance des citoyens khmers résidant à l'étranger doit être assurée « par tous les moyens diplomatiques ». Il s'agit là de la protection classique due par tout État à ses ressortissants. En ce qui concerne l'extradition, la constitution interdit de manière classique

<sup>90</sup> Recueil des lois, novembre 1996, Ministère de la Justice du Royaume du Cambodge, p. 147.

l'extradition des nationaux vers un pays étranger, à moins qu'un accord bilatéral ait été conclu en ce sens<sup>91</sup>.

On peut compléter la lecture de cet article 33 par celle de l'article 40 qui traite de la liberté d'aller et venir et, plus particulièrement, dans son alinéa 2, des droits des Khmers exilés. Selon ce texte, « Tout citoyen khmer peut s'expatrier et retourner au pays. ». Cette disposition manifeste le souci des constituants de préserver les plus larges possibilités de rapatriement des émigrés composant la diaspora khmère et dont le retour serait profitable au Cambodge. On sait, en effet, que plusieurs dizaines de milliers de Khmers ont fui leur pays, notamment à partir de 1975, pour s'installer en particulier aux États-Unis ou en France. Cette hémorragie a été d'autant plus grave qu'elle a souvent concerné les « forces vives » du pays.

**90** — Les droits de participation au pouvoir sont un autre domaine attendu de cette proclamation des libertés. Le plus important d'entre eux est le droit de suffrage.

**Article 34.**

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 ont le droit d'être candidats aux élections.  
 Les citoyens khmers des deux sexes âgés d'au moins 40 ans ont le droit d'être candidats au Sénat.  
 Les règles limitatives des droits de vote et d'éligibilité feront l'objet d'une disposition dans la loi électorale.

La généralité des termes utilisés permet en théorie l'utilisation du droit de suffrage pour la désignation de toute catégorie de représentants. Inversement, la constitution de 1947 n'envisageait ce droit de suffrage que pour l'élection des députés<sup>92</sup>. Toutefois, la Constitution de 1993 cantonne néanmoins le droit de suffrage universel direct à l'élection des seuls députés, les sénateurs devant être élus au suffrage restreint, comme le prévoient les articles 99 al. 3 et 100 al. 3<sup>93</sup>. De même, les conditions d'âge fixées pour l'électorat et l'éligibilité sont générales et applicables à tout type d'élection (elles étaient respectivement de 20 et 25 ans dans la constitution de 1947). Le renvoi de leur « réduction » à la loi est banal, sauf à constater que l'article 76 al. 4 qui précise les conditions d'élection des députés à l'Assemblée nationale apporte une première restriction. Il établit ainsi, dans le corps même de la constitution, une dérogation à la règle générale posée par cet article 34. Il en est de même pour les conditions d'élection des sénateurs, l'article 99 al. 5 posant des restrictions supplémentaires au droit pour tout citoyen d'être candidat à cette fonction. Les autres droits énumérés complètent de manière indispensable ce droit de suffrage : il s'agit des libertés

<sup>91</sup> C'est le cas par exemple pour la Thaïlande avec laquelle le Cambodge a signé un traité concernant l'extradition, le 6 mai 1998, ratifié par la loi du 19 juillet 1999, *Annuaire législatif* 1999, p. 272, ainsi qu'avec la Chine, par la loi du 30 juillet 2000 portant approbation de l'accord conclu entre le Royaume du Cambodge et la République populaire de Chine concernant l'extradition, *Annuaire législatif* 2000-2001, p. 94. V. cep. *Cambodge soir* n° 2011 du 28 avril 2004, p. 9, qui signale que neuf Cambodgiens, soupçonnés de viols collectifs sur une vietnamienne, ont été arrêtés au Cambodge et remis ensuite aux autorités vietnamiennes, alors qu'aucun accord d'extradition n'existe entre le Cambodge et le Vietnam.

<sup>92</sup> Art. 49 de la constitution de 1947.

<sup>93</sup> Cf. partie sur le Sénat/désignation

d'expression, de la presse, « de propagande », de réunion (article 41), de création des associations et des partis politiques (article 42, alinéa 1).

**Article 41.**

Tout citoyen khmer a la liberté d'exprimer ses opinions personnelles, jouit de la liberté de presse, de publication et de réunion. Nul ne peut abuser de ces droits pour 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 doit être institué par la loi.

**91** — L'organisation de la liberté de la presse a toujours posé problème au Cambodge. La législation en vigueur sous le régime communiste précédent était très restrictive et permettait un contrôle étroit des différents moyens de communication. L'article 41 de la constitution l'a rendue caduque pour cause d'inconstitutionnalité. La préparation de la loi du 18 juillet 1995 sur le régime de la presse<sup>94</sup> a provoqué de vifs débats. (voir encadré n° 31). Afin de garantir la liberté de la presse, cette loi énonce ainsi dans son article 3 que « Pour garantir l'indépendance de la presse, tout contrôle avant la publication est interdit. ». En théorie, cette loi contient des dispositions conformes aux standards internationaux.

En pratique, le constat est toutefois nuancé. Ainsi, dans son rapport de 2003 sur la liberté de la presse dans le monde, l'ONG Reporters sans frontières note que le « Cambodge fait figure de bon élève de l'Asie du Sud-Est en termes de respect de la liberté de la presse. Les violences à l'encontre des journalistes et les actes de censure sont de plus en plus rares. (...) La grande majorité des médias dépendent de groupes politiques ou de proches du gouvernement. L'indépendance éditoriale est donc rare. La presse doit également bien faire attention à ne pas briser certains tabous, et notamment à ne pas critiquer le roi. Enfin, la Constitution prévoit toujours que les médias ne doivent pas mettre en danger la "sécurité publique et nationale". ». Dans la construction de la démocratie cambodgienne, l'effectivité de la liberté de la presse dépend du contexte social et politique du moment, souvent troublée par des luttes partisans qui se répercutent sur les organes de presse et les journalistes<sup>95</sup> des différents partis<sup>96</sup>.

31 – LIBERTE SURVEILLEE POUR LES JOURNALISTES

Le Secrétaire d'État à l'Information de 1993, Khieu Kanharidh, membre du PPC, a ainsi considéré que la loi à venir doit fournir le moyen de réduire l'irresponsabilité de journalistes mal formés. En revanche, pour ôter au pouvoir toute justification, les journalistes se sont efforcés de se doter d'un code déontologique (*Le Mékong*, n° 10, février 1994, p. 1).

De son côté, le Roi Sihanouk a reconnu ses errements antérieurs en matière de contrôle de la presse. Cependant, il le fait dans des termes tels que son adhésion à la liberté d'expression semble arrachée par la lassitude : « J'ai dressé moi-même des listes noires de journalistes, mais durant mon exil, j'ai eu le temps de réfléchir, et avec l'âge, il faut finir autrement. Il faut s'accommoder de la liberté de parole et de la presse. »

*La voix du Cambodge*, n° 2, juillet 1993, p. 7.

<sup>94</sup> Recueil des lois, novembre 1996, Ministère de la Justice du Royaume du Cambodge, p. 141. V. not. R. Jennar, *Commentaire de la loi sur la presse du 18 juillet 1995*, Ann. FDSE 1997, p. 77 et s.

<sup>95</sup> Le Cambodge déplore un certain nombre d'assassinats de journalistes, v. not. EDA n° 225 - 16/07/1996 ; EDA n° 385, Dossiers et documents n° 9/2003 - 16/11/2003.

<sup>96</sup> V. not. Ph. Richer, *Le Cambodge. Une tragédie de notre temps*, op. cit., p. 121 ; EDA n° 253 - 16/11/1997. Le Cambodge se situerait au 71<sup>ème</sup> rang sur 139 pays en ce qui concerne la liberté de la presse, juste après le Mozambique, et juste avant le Burundi, la Mongolie et la Sierra Leone, selon EDA n° 367, Dossiers et documents n° 1/2003 - 16/01/2003. *Adde Cambodge Soir* n° 2015 du 4 mai 2004, p. 9.

92 — Selon l'article 42 al. 1<sup>er</sup>, « Tout citoyen khmer a le droit de créer des associations et des partis politiques. Ce droit doit être déterminé par la loi. ». Outre la liberté d'association<sup>97</sup>, cet article précise que les partis politiques peuvent être créés librement. La loi du 12 novembre 1997 portant création des partis politiques<sup>98</sup> vient préciser les modalités et les conditions de création des partis politiques. La constitution ne mentionne les partis politiques cambodgiens qu'à deux autres reprises : dans l'article 119, pour exiger que les membres du gouvernement appartiennent à l'un des partis représentés à l'Assemblée, et dans l'article 139, pour établir une incompatibilité entre direction d'un parti et présence au Conseil constitutionnel. À aucun moment ils ne sont investis par le constituant d'une contribution particulière au fonctionnement du régime.

L'expérience du parti unique, ou tout au moins largement dominant, tant sous le régime monarchique d'avant 1970, avec le « Sangkum Reastr Niyum » – Communauté socialiste populaire – que sous les régimes communistes, semble avoir échaudé le constituant. Aux élections législatives du 26 juillet 1998, 40 partis ont présenté des candidats. Seuls toutefois les trois grands partis (PPC, FUNCINPEC, PSR) ont obtenu des sièges de députés, les 37 autres ne recueillant à eux tous qu'un peu moins de 14 % des suffrages<sup>99</sup>. Aux élections législatives du 27 juillet 2003, 23 partis politiques ont présenté des candidats. Seuls les trois grands partis ont cependant obtenu des sièges de députés, les 20 autres totalisant à eux tous 10 % des suffrages<sup>100</sup>. En outre, les partis cambodgiens révèlent une réalité clanique qui rend leur soutien parfaitement équivoque (voir encadré n° 32).

### 32 – LES PARTIS CAMBODGIENS

« ... toutes les factions cambodgiennes apparaissent plus ou moins comme des clans familiaux... Les partis s'apparentent d'ailleurs aux liens familiaux. Ils sont formés d'une « clientèle », on y adhère plus par relations que par convictions politiques. »

Fr. Ponchaud, *Elections et société khmère*, in Dossier pour un débat, *op. cit.*, p. 148.

« ... les Khmers ont toujours été embrigadés, et se sont toujours laissés embrigader dans le système des clans et des clientèles... La politique demeure conçue comme l'affaire des mandarins, des fonctionnaires. Politique et accession au haut-fonctionariat se confondent. Plus encore, politique et haut-fonctionariat ne sont pas des « services » mais ils permettent l'enrichissement individuel « par tous les moyens »... Et faire de la politique, pour les plus humbles, consiste donc à se ranger dans la clientèle des plus puissants, dans la clientèle de ceux qui peuvent leur offrir le plus d'avantages, de ceux qui vont les faire bénéficier de leur puissance et de leurs exactions.

Ici se trouvent le fondement de la corruption : on accuse les grands chefs qui s'y livrent, mais personne ne rechigne à en profiter ou à s'y livrer.

C'est donc à l'éthique politique elle-même ou, plutôt, à l'absence d'éthique politique qu'il convient de s'attaquer. »

Ros Chantrabot, *La République Khmère*, *op. cit.*, p. 148.

<sup>97</sup> A défaut de loi organisant le statut des associations, une information du Ministère de l'Intérieur soumet la création de toute association située au Cambodge à son autorisation, mais sans préciser ni les conditions, ni les modalités de cette autorisation, Information du 6 juillet 1994 sur l'autorisation de la création et du fonctionnement des associations, in cd-rom *Legal Data Base* du PNUD.

<sup>98</sup> Annuaire législatif 1997, p. 229.

<sup>99</sup> EDA n° 271, Dossiers et documents n° 7/98 - 16/09/1998.

<sup>100</sup> EDA n° 381, Dossiers et documents n° 7/2003 - 16/09/2003.

Dans son quasi silence à propos des partis, le Constituant de 1993 fait preuve de plus de réalisme que celui de 1972 qui affirmait dans l'article 4 : « La création des partis politiques est libre. Toutefois, l'Etat encourage toute initiative tendant à réduire le nombre des partis politiques pour parvenir à un régime bipartite. »

Plus largement, l'article 35 consacre un droit de participation général à toutes les activités sociales :

**Article 35.**

Les citoyens des deux sexes ont le droit de participer activement à la vie politique, économique, sociale et culturelle de la nation.

Toute proposition des citoyens doit être minutieusement examinée et résolue par les organes de l'État.

Le dernier alinéa ci-dessus implique un contrôle étroit de la collectivité sur la liberté établie par l'alinéa précédent.

**93** — Ces droits sont enfin complétés par d'autres prérogatives, d'inspiration socialiste, qui prennent en compte la situation matérielle des individus, comme le droit pour chaque citoyen khmer de choisir un métier selon ses capacités, de percevoir une rémunération, ou de bénéficier d'un régime d'assurance sociale.

La liberté syndicale est également consacrée aux alinéas 5 et 6 de l'article 36. Selon ces dispositions, « Les citoyens 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 une loi. ». Le Code du travail issu de la loi du 13 mars 1997<sup>101</sup> est venu préciser cette liberté syndicale dans son chapitre XI, aux articles 266 et s. La loi garantit la liberté syndicale de manière assez efficace, conformément aux standards internationaux. L'action syndicale n'est toutefois pas sans risque, comme en témoigne l'assassinat du syndicaliste Chea Vichea, au mois de janvier 2004<sup>102</sup>.

**94** — Le droit de grève est curieusement associé au droit de manifestation. L'article 37 dispose en effet que « Les droits de grève et d'organiser des manifestations pacifiques s'exercent dans le cadre de la loi ». Le droit de grève est précisé par le Code du travail aux articles 318 et s. La loi organise ainsi autant les conditions que les modalités ou les effets de la grève déclenchée par des salariés d'une entreprise. Elle prévoit également les cas dans lesquels la grève est illégale, qualification qui relève de la compétence de la juridiction de droit commun, en vertu de l'article 337 al. 1<sup>er</sup> du Code du travail. Ainsi, à propos de la grève dans l'hôtellerie de luxe suite au conflit concernant la répartition des taxes de service, les cours municipales de Siem Reap puis de Phnom Penh ont déclaré illégaux les mouvements de grèves menés par les salariés des grands hôtels au début de l'année 2004, alors même que le

<sup>101</sup> Annuaire législatif 1997, p. 84 et s. LY Kimsok, *Aperçu sur le droit du travail au Cambodge*, Ann. FDSE 1997, p. 41 et s. ; ROS Sophea, *Les conflits individuel et collectif en droit du travail*, Ann. URDSE 2002, p. X et s. Avant cette loi, v. not. M. Clairon, *Notions essentielles du droit du travail au Cambodge*, Annales FDSE 1961, p. 289 et s.

<sup>102</sup> Sur cette affaire, v. not. *Cambodge soir*, n° 1948 des 23-24 et 25 janvier 2004 ; n° 1949 du 26 janvier 2004 ; n° 1950 du 27 janvier 2004 ; n° 1953 des 30-31 janvier et 1<sup>er</sup> février 2004 ; n° 1991 du 24 mars 2004 ; n° 1970 du 24 février 2004 ; n° 1985 du 16 mars 2004.

Conseil d'arbitrage avait préalablement donné raison aux salariés. Certains de ces salariés ont alors été licenciés<sup>103</sup>.

En ce qui concerne le droit de manifestation, cet article 37 pourrait bien impliquer qu'il n'y a pas de droit de manifestation reconnu en dehors du cadre des revendications économiques et sociales. Si la jurisprudence confirmait cette interprétation, il s'agirait là d'une restriction dommageable au caractère libéral du régime. La loi du 28 décembre 1991 relative à la manifestation<sup>104</sup> prévoit dans son article 1<sup>er</sup> la liberté de manifester mais soumet l'exercice de cette liberté à plusieurs conditions prévues à l'article 2, notamment le respect de l'ordre public et son caractère non-violent. Une manifestation doit en outre être autorisée par l'autorité responsable de la circonscription dans laquelle elle se déroule. Le refus peut faire l'objet d'un recours devant l'autorité hiérarchiquement supérieure à celle qui a pris la décision de refus.

En 1998, a été créée une commission de résolution des problèmes de grèves et de manifestations de toutes sortes, chargée de surveiller et de prendre des mesures préventives et de proposer des solutions pour résoudre tous les problèmes nés des grèves et des manifestations<sup>105</sup>.

**95** — Enfin, le droit à l'action collective est ainsi reconnu :

**Article 42.**

Tout citoyen khmer a le droit de créer des associations et des partis politiques. Ce droit doit être déterminé par la loi.

Tout citoyen peut prendre part à des organisations de masse, destinées à s'entraider et à protéger les réalisations nationales et l'ordre social.

La limite de ce droit est strictement posée : il ne peut s'agir que de défendre « l'ordre social » existant. Faisant suite à l'alinéa autorisant la libre création de partis politiques, cet alinéa ne laisse pas d'inquiéter sur le contrôle qui pourra peser sur ces « organisations de masse », surtout conçues comme instruments de soutien à l'ordre existant et de renforcement du statu quo. La loi du 12 novembre 1997 sur les partis politiques<sup>106</sup> vient ainsi encadrer leur création et organise une procédure d'enregistrement<sup>107</sup> et de contrôle de la part du Ministère de l'Intérieur. Le ministre de l'Intérieur peut ainsi refuser l'enregistrement d'un nouveau parti, refus qui peut néanmoins être remis en cause par le Conseil constitutionnel (article 25 de la loi de 1997). Le parti doit également soumettre un rapport annuel remis aux Ministères de l'Intérieur et de l'économie et des finances (article 31).

<sup>103</sup> V. not. *Cambodge soir* n° 2005 du 20 avril 2004 ; n° 2006 du 21 avril 2004.

<sup>104</sup> *Journal officiel de l'Etat du Cambodge* 1991 n° 12, p. 496.

<sup>105</sup> Décision du 17 février 1998, in cd-rom *Legal Data Base* du PNUD. Les manifestations du 1<sup>er</sup> mai 2004 sur la voies publiques ont ainsi été interdites par le gouvernement, suite à une circulaire du premier ministre demandant que le 1<sup>er</sup> mai soit célébré à l'intérieur des entreprises, *Cambodge soir* n° 2012, du 29 avril 2004, p. 6.

<sup>106</sup> *Annuaire législatif* 1997, p. 229.

<sup>107</sup> Parmi les conditions d'enregistrement figure notamment l'exigence que le parti compte au moins 4000 membres, dont l'identité doit être indiquée dans la demande d'enregistrement adressée au Ministère de l'Intérieur (art. 19 et 20 du Kram de 1997).

## § 2 : LES DROITS ECONOMIQUES ET SOCIAUX

**96** — C'est dans ce domaine sans doute que le constituant a, en apparence, rompu le plus clairement avec le régime antérieur. Ainsi reste-t-il peu de traces du chapitre II de la constitution de 1981. Ont notamment disparu la direction de l'État sur l'économie nationale (article 11), la division de l'économie en trois secteurs (étatique, collectif, familial, article 12), la restriction des droits de propriété des citoyens (articles 15, 16, 17), la limitation du commerce (article 19), déjà révisées en 1989. Pourtant, cette rupture n'est que partielle. En matière économique, les contradictions abondent dans le chapitre V qui lui est entièrement consacré.

On retrouve, là encore, le procédé des déclarations de droits/programmes qui ne fixent pas la réalité juridique immédiate mais se contentent de tracer des perspectives d'évolution. Ce procédé est devenu classique à l'époque des Etats Providence, et il est bien connu de la plupart des pays développés. Faut-il rappeler que la Déclaration universelle des droits de l'homme elle-même se qualifie d'« idéal commun à atteindre » dont le respect doit être assuré par « des mesures progressives d'ordre national et international » (voir encadré n° 33).

## 33 – LA REALISATION PROGRESSIVE DES DROITS DE L'HOMME

« L'Assemblée générale proclame la présente Déclaration universelle des Droits de l'homme comme l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations, afin que tous les individus et tous les organes de la société, ayant cette déclaration constamment à l'esprit, s'efforcent, par l'enseignement et l'éducation, de développer le respect de ces droits et libertés et d'en assurer, par des mesures progressives d'ordre national et international, la reconnaissance et l'application universelles et effectives, tant parmi les populations des Etats membres eux-mêmes que parmi celles des territoires placés sous leur juridiction. »  
8<sup>e</sup> alinéa du préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948.

**97** — Le chapitre V s'ouvre sur un article 56 fixant le cadre économique général du pays dans des termes sans ambiguïté :

**Article 56.**

Le royaume du Cambodge applique le système de l'économie de marché.  
L'organisation et le fonctionnement de ce système économique sont déterminés par la loi.

Cette affirmation est en cohérence avec le rattachement du régime politique à la démocratie libérale pluraliste<sup>108</sup>. Aucune économie de marché ne pouvant se passer d'un minimum de régulation<sup>109</sup>, c'est sans surprise que le deuxième alinéa de cet article prévoit le secours d'une loi postérieure. Ont ainsi été votées notamment les lois relatives à l'organisation du commerce<sup>110</sup>, la loi sur les investissements<sup>111</sup>, la loi sur le fonctionnement de la banque

<sup>108</sup> V. not. VAN Bun Theth, *Le Cambodge et l'ouverture à l'économie de marché*, Ann. FDSE 1997, p. 53 et s.

<sup>109</sup> V. ainsi la circulaire n° 63 du 23 octobre 1993 du Ministère du commerce qui définit ce qu'est l'économie de marché, in cd-rom *Legal Data Base* du PNUD.

<sup>110</sup> Loi du 3 mai 1995 relative à la réglementation du commerce et le registre du commerce, *Annuaire législatif* 1995, p. 11 ; Loi du 16 mai 1995 relative aux chambres du commerce, *Annuaire législatif* 1995, p. 21 ; Loi du 18 novembre 1999 portant amendement de la loi sur la réglementation du commerce et le registre du commerce, *Annuaire législatif* 1999, p. 288 ; Anukret n° 42 ANK/BK du 15 mai 2001 relatif aux standards industriels cambodgiens, *Bull. mensuel des lois et règlements du Royaume du Cambodge*, mai 2001, p. 15.

nationale<sup>112</sup>, la loi sur les entreprises publiques<sup>113</sup> ou d'autres textes, notamment sur les privatisations<sup>114</sup> ou la propriété industrielle et la concurrence<sup>115</sup>. D'autres dispositions relèvent des prescriptions constitutionnelles ordinaires : l'impôt doit être établi par la loi (article 57, alinéa 1)<sup>116</sup>, de même que le budget (article 57, alinéa 2)<sup>117</sup> ou encore le contrôle des devises et du système financier (article 57 alinéa 3)<sup>118</sup>.

Plus loin, le fonctionnement de l'économie est encore traité de manière attendue, dans une économie libérale, lorsque le constituant affirme le droit à la propriété (article 44 alinéa 1<sup>er</sup>) ou la liberté des échanges en renvoyant à la loi pour la fixation d'exceptions à l'interdiction des ventes ou des appropriations au profit de l'État de richesses ou de biens privés (article 60)<sup>119</sup>.

Quelques dispositions constitutionnelles postérieures fixent ensuite l'attitude de l'État qui doit ainsi encourager « le développement économique dans tous les domaines » (article 61), faciliter « l'acquisition des moyens de production », protéger « les prix des produits de l'agriculture et de l'artisanat », les aider « à trouver des marchés » (article 61), interdire le

<sup>111</sup> Loi du 4 août 1994 sur les investissements, *Annuaire législatif* 1994, p. 37. Cette loi sur les investissements a été modifiée en 2003, v. BUN Youdy, *L'amendement de la loi sur les investissements au Cambodge*, *Ann. URDSE* 2002, p. X et s.

<sup>112</sup> Loi du 26 janvier 1996 sur l'organisation et le fonctionnement de la banque nationale du Cambodge, *Annuaire législatif* 1996, p. 2.

<sup>113</sup> Loi du 17 juillet 1996 portant statut général des entreprises publiques, *Annuaire législatif* 1996, p. 34.

<sup>114</sup> Par ex. l'anukret du 19 avril 1995 sur la procédure de privatisation des entreprises publiques et la circulaire du 3 août 1995 sur la privatisation des entreprises publiques, in cd-rom *Legal Data Base* du PNUD. *Adde* CHHORN Sopheap, *Une nouvelle logique de l'économie de marché : la politique de privatisation*, *Ann. FDSE* 1998, p. 49 et s. ; DOEUK Pidor, *La diversité du phénomène de privatisation au Cambodge*, *Ann. FDSE* 1999, p. 43 et s.

<sup>115</sup> Loi du 7 février 2002 sur la marque, le nom commercial et la concurrence déloyale, *Recueil bilingue de textes juridiques comportant des dispositions pénales*, Ministère de la Justice, 2003, p. 679 et s.

<sup>116</sup> Loi fiscale du 24 février 1997, *Annuaire législatif* 1997, p. 31 ; Anukret n° 44 ANK/BK du 25 mai 2001 relatif à la rectification des taux d'impôts et taxes sur certaines marchandises, *Bull. mensuel des lois et règlements du Royaume du Cambodge*, juin 2001, p. 18.

<sup>117</sup> Loi du 28 décembre 1993 régissant les lois de finances et le système budgétaire, *Annuaire législatif* 1994, p. 3 ; Loi du 25 avril 1997 portant approbation du premier plan Quinquennal de développement économique et social, *Annuaire législatif* 1998, p. 195.

<sup>118</sup> Loi du 22 août 1997 sur le contrôle des changes, *Annuaire législatif* 1997, p. 198 ; loi du 18 novembre 1999 sur les institutions bancaires et financières, *Annuaire législatif* 1999, p. 300. Sur la loi de 1997, v. A. Dethomas, *Un contrôle fastidieux au succès illusoire. Commentaire de la loi sur le contrôle des changes du 22 août 1997*, *Ann. FDSE* 1999, p. 49 et s.

<sup>119</sup> V. par ex. sur l'expropriation la loi du 10 août 1994 sur l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de la construction, *Annuaire législatif* 1994, p. 18 ; la loi du 25 janvier 1996 sur la protection du patrimoine culturel, in cd-rom *Legal Data Base* du PNUD ; la loi foncière du 30 août 2001, *Recueil bilingue de textes juridiques comportant des dispositions pénales*, Ministère de la Justice, 2003, p. 577 et s. *Adde* É. Clément, *La Convention de l'UNESCO de 1970 sur le trafic illicite des biens culturels*, *Ann. FDSE* 2000-2001, p. 131 et s. Le Cambodge connaît, sur ce plan, un certain nombre de dérives liées aux expropriations forcées, aux spoliations de terrains, parfois de la part du pouvoir administratif, de la police ou de l'armée. V. sur ce point, not., le rapport 2003 de l'ONU sur les droits de l'homme dans le monde, n° E/2003/23, E/CN.4/2003/135, chap. 2003/79, pp. 302 à 306, spéc. n° 7, qui « note avec préoccupation que l'appropriation illicite de terres, les expulsions forcées et les déplacements sont des problèmes qui subsistent ». *Adde* EDA n° 357 - 16/07/2002 ; EDA n° 367, Dossiers et documents n° 1/2003 - 16/01/2003 ; EDA n° 371, Dossiers et documents n° 3/2003 - 16/03/2003 ; EDA n° 397, Dossiers et documents n° 5/2004 - 16/05/2004. *Adde* le rapport 2001 du représentant spécial de l'ONU sur la situation des droits de l'homme au Cambodge, n° 23 et s., qui dresse un tableau particulièrement sombre de la politique foncière et forestière.

commerce des stupéfiants<sup>120</sup>, des produits falsifiés ou périmés<sup>121</sup> (article 64, voir encadré n° 34).

34 – LES DANGERS DU COMMERCE ILLICITE

Ces interdits ne sont pas de simples rappels des nécessités de la santé publique ou de l'honnêteté commerciale. En effet, le Cambodge court le risque de devenir un carrefour du commerce de stupéfiants (produits localement ou dans le très proche « triangle d'or »), ainsi que du commerce de produits contrefaits dont le voisin thaïlandais s'est fait une spécialité. « Le Cambodge remplace la Thaïlande comme base de départ du trafic de drogue du fait du peu d'intérêt du gouvernement actuel et de l'incapacité juridique de l'Apronuc à s'occuper de ce problème. La Thaïlande devenant plus sévère, la drogue transite maintenant par la Chine et le Cambodge. La drogue traverserait le pays pour être ensuite embarquée à Koh Kong... La marijuana est en vente libre sur les marchés de Phnom-Penh. Une raffinerie d'héroïne a été découverte en mars (1993) à Koh Kong par l'Apronuc. De plus, le Cambodge deviendrait un des centres du blanchiment de l'argent »  
Don Drains, *La voix du Cambodge*, n° 1, mai 1993, p. 20.

Le trafic de drogue au ou via le Cambodge est toujours endémique actuellement, notamment en raison du développement de l'importation d'amphétamines ou *yama*, v. not. *EDA* n° 385, Dossiers et documents n° 9/2003 - 16/11/2003 ; *EDA* n° 379 du 16/07/2003 ; *EDA* n° 371, Dossiers et documents n° 3/2003-16/03/2003 ; *EDA* n° 363, Dossiers et documents n° 9/2002-16/11/2002 ; *EDA* n° 345, Dossiers et documents n° 1-16/01/2002 ; *EDA* n° 323, Dossiers et documents n° 1/2001-16/01/2001 ; *EDA* n° 309, Dossiers et documents n° 5/2000-16/05/2000 ; *EDA* n° 397, Dossiers et documents n° 5/2004 - 16/05/2004. Plus généralement, v. P.-A. Chouvy, J. Meissonnier, *Yaa Baa. Production, trafic et consommation de méthamphétamine en Asie du Sud-Est continentale*, éd. IRASEC-L'Harmattan, 2002.

La consommation de drogues par les enfants, notamment de la colle, du *yama* ou de l'héroïne, est également un phénomène en pleine expansion. Le responsable d'une ONG estime ainsi qu'en 1999, près de 37 % des enfants des rues étaient consommateurs réguliers. Ce taux atteindrait 70 % en 2003, *Cambodge soir* n° 2023 des 14/15/16 mai 2004, p. 10. *Adde* sur ce phénomène, *EDA* n° 379 du 16/07/2003.

**98** — En revanche, la constitution ouvre un large champ à l'interventionnisme en définissant dans des termes flous le domaine public étatique :

**Article 58.**

Le domaine de l'État comprend notamment le sol, le sous-sol, les montagnes, la mer, les fonds marins, les fonds sous-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 seront déterminées par la loi.

Sur le principe lui-même, la constitutionnalisation du contenu du domaine public est discutable : elle lui confère une rigidité juridique incompatible avec les besoins d'une gestion économique saine, c'est-à-dire souple (voir encadré n° 35). Le fait que le constituant ait cédé à cette démarche est sans nul doute le résultat d'un compromis politique entre les deux principaux partis qui ont inspiré la constitution. On imagine mal en effet que les membres du PPC aient pu accepter, au nom du nouveau régime « libéral pluraliste », le dépouillement de ce domaine public dont la constitutionnalisation leur apportait au contraire des garanties de pérennité. De ce fait, le domaine public, défini par l'article 58, outre les éléments habituels

<sup>120</sup> Loi du 24 janvier 1997 sur le contrôle des drogues, *Annuaire législatif* 1996, p. 102.

<sup>121</sup> Loi du 21 juin 2000 relatif à la qualité et à la sécurité des produits et des services, *Recueil bilingue de textes juridiques comportant des dispositions pénales*, Ministère de la Justice, 2003, p. 493 et s.

(mer territoriale, plateau continental, côtes maritimes, espace aérien, fleuves<sup>122</sup>, canaux, lacs, bases de défense nationale), inclut de façon plus inattendue le sol, le sous-sol, les montagnes, les îles, les ruisseaux, les forêts, les ressources naturelles sans autres précisions ni restrictions (l'alinéa se conclut même par un pléonasme en ajoutant aux propriétés de l'État « les autres constructions appartenant à l'État ». Ce dernier ajout est une reprise de la fin de l'article 14 de la constitution de 1981. Il permet de s'assurer, par une catégorie « fourre-tout », que l'État ne pourra être dépouillé)<sup>123</sup>.

35 – CONTINUITÉ DU DOMAINE DE L'ÉTAT ENTRE 1981 ET 1993

Le constituant de 1993 a repris la démarche du constituant communiste de 1981 qui avait fixé le contenu du domaine public de l'Etat dans les termes suivants :

« Les biens constituant la propriété de l'Etat sont : la terre, les forêts, la mer, les fleuves, les lacs, les richesses naturelles, les centres économiques, culturels, les bases de défense nationale et les autres constructions de l'Etat » (article 14 de la constitution de la République Populaire du Kampuchéa.)

La liste ainsi établie était paradoxalement moins complète que celle du régime « d'économie de marché » de 1993.

**99** — Il est logique que ce type d'énumération varie considérablement en fonction de la situation concrète dans laquelle se trouve un pays, de l'évaluation de ses ressources, de ses capacités d'exploitation<sup>124</sup>. On comprend donc que le domaine public cambodgien absorbe les fondements de la richesse nationale que sont tous les cours d'eau, les forêts et même les montagnes qui sont le siège de filons de pierres précieuses, aujourd'hui largement exploités par des intérêts étrangers<sup>125</sup>. L'ajout du sol, sans aucune précision, ainsi que de toute ressource naturelle, permet en revanche tous les retours à une économie étatisée, telle que le Cambodge l'a connue depuis 1975. Il convient de remarquer ici que cette absorption des terres dans la propriété étatique est, certes, la continuation et même l'extension du domaine public établi par le régime communiste antérieur, mais elle est aussi la réapparition de la conception de la propriété foncière telle qu'elle existait sous la monarchie la plus traditionnelle (voir encadré n° 36). Cette conception se retrouve notamment à l'égard des collectivités territoriales (provinces et municipalités) qui se voient seulement accorder par l'État, selon l'article 9 al. 1<sup>er</sup> de la loi du 10 février 1998 sur le régime financier et les biens provinciaux ou municipaux<sup>126</sup>, « le droit d'occupation et d'usage d'un certain nombre de biens publics immobiliers se trouvant dans leur circonscription territoriale ».

<sup>122</sup> Adde Anukret du 27 juin 1995 sur la délimitation du domaine public fluvial, in cd-rom *Legal Data Base* du PNUD.

<sup>123</sup> La loi foncière du 30 août 2001, dans ses articles 12 à 19, précise le régime et le domaine de la propriété publique en dressant également une liste de biens (art. 15).

<sup>124</sup> V. la circulaire du 14 janvier 1995 portant inventaire des biens de l'État, in cd-rom *Legal Data Base* du PNUD.

<sup>125</sup> Ph. Richer, *Le Cambodge. Une tragédie de notre temps*, op. cit., p. 179 écrit ainsi que « la commercialisation des saphirs et des rubis du district de Païlin (...) échappe en très grande partie aux autorités de Phnom Penh. Source principale de revenus pour les ex-Khmers rouges, depuis la suspension de l'aide chinoise, le commerce des pierres précieuses reste largement sous le contrôle d'anciens responsables de ce mouvement qui, grâce à leurs liens étroits avec des compagnies thaïlandaises, en tirent un profit qui alimente les rumeurs sur le train de vie des Ieng Sary et autres Khieu Samphan ».

<sup>126</sup> *Annuaire législatif* 1998, p. 1.

## 36 – TRADITION ET DETENTION DE LA TERRE

« D'après le vieux droit khmer, les terres étaient la propriété du roi. Malgré les réformes édictées par le roi Ang Duong, la pratique de cette législation n'en continuait pas moins : le souverain pouvait toujours accorder, pour peu qu'il le veuille, l'usufruit à qui l'exploitait. Le paysan avait certes tous les droits d'un propriétaire, mais s'il abandonnait l'exploitation de ces terres pendant une durée de trois ans, il perdait ces droits. »

Vandy Kaonn, *Cambodge 1940-1991 : la politique sans les Cambodgiens*, L'Harmattan, Paris, 1993, pp. 26-27. La seule exception avait profité aux Français en qualité de nationaux de la puissance protectrice à compter de 1926 (cf. J. Delvert, *Le paysan cambodgien*, Mouton, Paris 1961, p. 492).

**100** — Par ailleurs, par l'article 59, la constitution attribue à l'Etat un rôle de gestionnaire des plus étendus :

**Article 59.**

L'État doit protéger l'environnement et l'équilibre des ressources naturelles et doit organiser et planifier clairement la gestion notamment, du sol, de l'eau, de l'air, des systèmes géologiques et écologiques, des mines, de l'énergie, du pétrole et du gaz, des carrières et sablières, des pierres précieuses, des bois et forêts et des sous-produits forestiers, des animaux sauvages, de la pisciculture et des ressources aquatiques.

Cet article 59 sème la confusion. D'abord parce que ce devoir de planification étatique aura un effet non déterminé : planification indicative, planification incitative, planification contraignante, la constitution n'en dit mot malgré l'importance de l'enjeu qui est la dénaturation possible de l'économie de marché et le retour à une économie centralement planifiée. Ensuite, parce que la plupart des éléments cités comme objets de planification figurent déjà dans l'énumération de l'article précédent sur la composition du domaine public étatique. Dès lors, de deux choses l'une : ou bien ce domaine public est géré par l'État et sa planification va de soi, il est inutile de la mentionner à nouveau dans l'article suivant ; ou bien, ce domaine public n'est pas géré par l'État qui ne disposerait alors que d'une espèce de propriété « éminente », laissant la liberté d'exploitation aux détenteurs plus ou moins précaires de ces biens, et ne devant en planifier l'utilisation que dans les cas énumérés par l'article 59.

Cette solution, que l'Occident a connu, *mutatis mutandis*, au Moyen-âge ne serait qu'un retour au système féodal d'exploitation des terres qui était majoritairement pratiqué au Cambodge jusqu'à la fin du siècle dernier<sup>127</sup>. Cette dernière solution a l'avantage de garder plus de souplesse à la gestion des ressources. La rédaction comparée de l'article 58 et de l'article 59 préserve les deux interprétations. En ce sens, elle est gage d'incertitude mais en même temps d'adaptation aux nécessités économiques. La seule certitude qui subsiste est que l'État sauvegarde sa capacité d'intervention. On notera que, là encore, la constitution renvoie à la loi la fixation des modalités de gestion, d'utilisation et d'affectation des biens de l'État<sup>128</sup>

<sup>127</sup> V. M. Comte, *Économie, idéologie et pouvoir, la société cambodgienne - 1863-1886*, Thèse Lyon 2, ronéot., 1980, pp. 25 à 34 ; C. Quiminal, *Le Kampuchéa, Vietnam-Cambodge, guerre et indépendance*, Ed. Anthropos, Paris, 1982, p. 7 ; J. Delvert, *Le paysan cambodgien*, *op. cit.*, p. 489.

<sup>128</sup> En plus de la loi du 10 février 1998 sur le régime financier et les biens provinciaux ou municipaux, *adde* le règlement du 25 décembre 1997 sur la gestion des biens de l'État, *in* cd-rom *Legal Data Base* du PNUD ; la circulaire du 4 décembre 1993 sur la gestion et la défense des biens de l'État, *in* cd-rom *Legal Data Base* du

(article 58, alinéa 2). Enfin, cet article 59 recule, de manière inattendue, les limites de la juridisation de la nature en assignant à l'État la planification de la gestion de l'air, du vent ou encore des animaux sauvages...<sup>129</sup>. Sur le plan de l'environnement, la déforestation est l'un des problèmes majeurs du Cambodge actuel, relayé dans la presse par l'affaire de l'ONG Global Witness<sup>130</sup> (voir encadré n° 37).

37 – DEFORESTATION FRAUDULEUSE AU CAMBODGE

« La forêt couvrait 13,2 millions d'hectares, soit 73 % du territoire en 1969 ; elle est réduite à 10,6 millions d'hectares en 1997. Son exploitation sauvage par des officiers est un énorme scandale auquel la pression constante exercée par les puissances donatrices n'a pas mis fin. Interdictions après interdictions, en octobre 1993, en mars 1994, en avril 1995, en décembre 1996, la saga des déforestations est celle d'une suite ininterrompues de fraudes, y compris au niveau le plus élevé (...)»<sup>131</sup>. Longtemps limité à la Thaïlande, le « commerce » du bois se développe tout aussi frauduleusement en direction du Vietnam. La Banque mondiale estimait qu'en 1997, 4,2 millions de mètres cubes avaient été illégalement exploités, privant ainsi l'Etat de 100 millions de dollars et mettant en danger la forêt dont l'exploitation rationnelle ne devrait pas dépasser 1,5 million de mètres cubes par an. Respect de l'écologie et de la loi procurerait au gouvernement 40 à 80 millions de dollars, bon an, mal an... de quoi financer le déminage et plus ! »

Ph. Richer, *Le Cambodge. Une tragédie de notre temps*, op. cit., pp. 177-178.

Selon le gouvernement, les coupes illégales sont devenues en 2003 négligeables, voire sont complètement stoppées, *Cambodge nouveau*, n° 198, 16-31 juillet 2003, p. 3. Ce trafic n'est cependant pas complètement enrayé, *Cambodge soir* n° 2004 du 19 avril 2004 ; *Cambodge nouveau*, n° 213, 16-30 avril 2004, p. 12 ; EDA n° 401 - 16/07/2004.

**101** — Mais c'est surtout l'article 63 qui jette un doute sur l'évolution possible du rôle économique de l'État cambodgien. Selon ce texte, « L'État veille à l'organisation des marchés en vue d'assurer au citoyen un niveau de vie convenable ». Cette disposition contredit l'adhésion à un système d'économie de marché proclamée par l'article 56. Là encore, les exigences économiques pourront justifier l'économie mixte, sinon le basculement dans l'économie contrôlée par l'État. Toutes les interprétations et évolutions restent possibles tant la contradiction est flagrante.

Cet article 63 fait écho à la dernière phrase de l'article 52 ainsi qu'à la formulation « balancée » du premier alinéa de l'article 36 :

PNUD ; circulaire du 3 juillet 1993 sur la propriété légale du citoyen actuel et la propriété publique, in cd-rom *Legal Data Base* du PNUD.

<sup>129</sup> V. sur ce point not. l'anukret du 20 novembre 1997 sur la protection des ressources naturelles dans la zone d'eaux douces de Sihanoukville, in cd-rom *Legal Data Base* du PNUD. ; la loi du 24 décembre 1996 sur la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles, *Annuaire législatif* 1996, p. 63 ; la déclaration du 29 octobre 1996 sur la politique forestière, le décret royal du 1<sup>er</sup> novembre 1993 sur la création de zones régionales naturelles protégées, in cd-rom *Legal Data Base* du PNUD. Le Cambodge a également ratifié le 22 octobre 1996 la Convention de Rama (Iran) du 2 février 1971 relative aux régions de terres humides à vocation internationale, notamment des refuges pour les oiseaux aquatiques, ainsi que, par une loi du 24 octobre 1996, la Convention des Nations Unies du 9 mai 1992 relative au changement de climat, in cd-rom *Legal Data Base* du PNUD.

<sup>130</sup> V. not. *Cambodge nouveau*, n° 73 et 74, juin et juillet 1997 ; *Cambodge soir* du 7 avril 2004. Adde les rapports de l'ONU du représentant spécial sur les droits de l'homme au Cambodge, not. 2004, n° E/CN.4/2004/105, spéc. n° 41 et s. ; 2003, n° E/CN.4/2003/114, spéc. n° 49 et s.

<sup>131</sup> *The Far East and Australia* 2001, Londres, Europa publications, 1474 p., p. 230. V. par ex. EDA n° 397, Dossiers et documents n° 5/2004 - 16/05/2004.

**Article 52 dernière phrase.**

L'État veille prioritairement aux conditions de vie et au bien-être des citoyens.

**Article 36 al. 1<sup>er</sup>.**

Les citoyens khmers des deux sexes ont le droit de choisir un métier selon leur capacité et selon les besoins de la société.

Les « besoins de la société », estimés par l'État, peuvent donc disposer de la priorité sur les besoins exprimés par les individus. La philosophie sociale qui sous-tend la rédaction de ces articles est donc loin d'être fidèle au libéralisme proclamé ailleurs. L'article 52 fait suite à l'engagement de l'État à défendre la souveraineté, l'unité nationale, les coutumes, la légitimité, l'ordre et la sécurité. La « priorité » donnée aux conditions de vie relativise ces engagements antérieurs. Et surtout, tout en manifestant un souci légitime d'amélioration de la situation matérielle des Cambodgiens, elle replace l'action de l'État dans le droit fil de la tradition socialiste donnant la priorité aux libertés « matérielles » sur les libertés « formelles ». Ce n'est évidemment pas le souci de ce sort matériel de la population qui pose problème, c'est le fait qu'une hiérarchie des valeurs lui donnant priorité en toutes circonstances réapparaisse, subrepticement, au détour final de cet article 52, et au détriment possible des autres droits et libertés affichés auparavant.

**102** — En matière sociale, le chapitre VI aborde les domaines de l'éducation (article 65 à 68), de la santé publique et de l'aide sociale (articles 72 à 75) ainsi que de la politique culturelle sous l'angle de la protection du patrimoine (articles 69 à 71).

Le droit des citoyens à l'éducation moderne, libre, égale pour tous (articles 65 à 68) est longuement développé. L'État s'engage à mettre en place une éducation de qualité accessible à tous (article 65, alinéa 1). Dans la tradition des régimes socialistes, il « attache une grande importance à l'éducation physique et aux sports qui contribuent au bien-être de tous les citoyens » (article 65, alinéa 2). Le système d'enseignement sera unique (article 66) mais supportera tout de même l'existence d'un enseignement privé supervisé (article 67, alinéa 2). Les cycles d'enseignement primaire et secondaire seront gratuits<sup>132</sup> et s'étendront sur une durée de neuf ans minimum :

**Article 68 al. 1 & 2.**

L'État assure gratuitement à tout citoyen un enseignement public primaire et secondaire.

Le citoyen doit recevoir un enseignement pendant au moins neuf années.

Pour autant, cet enseignement ne sera ni obligatoire ni laïc : l'État cambodgien ne disposant pas des moyens de scolariser toute la population, la constitution s'abstient de mentionner ce caractère obligatoire.

L'État ne pourra prendre que « petit à petit » les mesures nécessaires pour que l'éducation atteigne tous les citoyens (article 65, alinéa 1). En la matière, la constitution cambodgienne est

<sup>132</sup> Le faible salaire des enseignants rend toutefois très relative cette gratuité : « les enseignants sont contraints de s'adonner [à la corruption] pour survivre. Leur salaire étant de 25 dollars par mois, ils exigent des « enveloppes » pour l'inscription des enfants à l'école. », Ph. Richer, *Le Cambodge. Une tragédie de notre temps*, op. cit., p 175. Adde EDA n° 401 - 16/07/2004.

moins précise que la Déclaration universelle des droits de l'homme qui édicte que « Toute personne a droit à l'éducation. L'éducation doit être gratuite au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et fondamental. L'enseignement élémentaire est obligatoire. L'enseignement technique et professionnel doit être généralisé ; l'accès aux études supérieures doit être ouvert en pleine égalité à tous en fonction de leur mérite... » (article 26, alinéa 1). Et les décisions prises par les gouvernants cambodgiens confirment les limites de l'effort consenti dans ce domaine.

**103** — Le budget de l'État pour 1994 ne consacrait que 8,6 % de ses dépenses au secteur Éducation, jeunesse et sports. Ce taux est passé à 10,86 % en 2002 et 11,41 % dans la loi de finances pour 2003. Il reste encore nettement insuffisant dans un pays où le taux d'alphabétisation des adultes pour l'année 2000, selon le rapport de l'Unicef de 2004 sur la situation des enfants dans le monde, reste inférieur à 70 %<sup>133</sup>. Néanmoins, le taux net de scolarisation des enfants à l'école primaire s'élève, pour la période 1996-2002, à 95 % des enfants, dont 93 % qui atteignent la cinquième<sup>134</sup>. En revanche, le taux de scolarité dans le secondaire chute de manière vertigineuse et se situe, pour la période 1997-2000, à 24 % pour les hommes et 14 % pour les femmes. Quant à l'enseignement supérieur, il connaît un développement presque frénétique ces dernières années avec plus d'une quarantaine d'universités en 2004. Il n'est pas certain cependant que cet accroissement des offres de formation s'accompagne d'une amélioration du système éducatif universitaire, souvent en proie au manque de formation des enseignants, au laxisme des étudiants qui savent qu'un diplôme peut toujours s'acheter. La concurrence entre les universités, publiques comme privées, les conduit à grossir artificiellement le taux de réussite, lequel avoisine souvent, sinon toujours, les 100 %, sans jamais un seul redoublement. Quel que soit le moyen de son obtention et sa qualité intrinsèque, le diplôme universitaire est un gage de reconnaissance sociale plus formel que réel puisque les jeunes diplômés se retrouvent souvent sans emploi, à moins d'avoir des « réseaux »<sup>135</sup>.

**104** — Quant à la laïcité, elle n'est pas dans la tradition culturelle khmère. On a vu la place qu'occupait le bouddhisme dans la société cambodgienne et sa qualité de religion d'État posée à l'article 43 al. 3. Du coup l'enseignement confessionnel garde une importance déterminante dans le système de formation et l'État continuera à lui concéder une part de la charge d'enseignement (article 68, al. 3), même si le statut individuel de chaque Cambodgien ne passe plus systématiquement par le traditionnel séjour au monastère (voir encadré n° 38).

<sup>133</sup> Ce taux s'élève à 68 %. Il illustre également l'inégalité homme-femme, fréquente dans les pays en voie de développement : en 1990, le taux d'alphabétisation était de 78 % pour les hommes, 49 % pour les femmes ; en 2000, il est passé respectivement à 80 % et 57 %.

<sup>134</sup> Selon les sexes, ce taux est de 100 % pour les garçons et 90 % pour les filles.

<sup>135</sup> Sur la qualité de l'enseignement supérieur, v. *Cambodge Soir* n° 2013 des 30 avril, 1<sup>er</sup> et 2 mai 2004, p. 6.

## 38 – MONASTERE, EDUCATION TRADITIONNELLE ET ENSEIGNEMENT MODERNE

« Non seulement le jeune homme y acquiert en savoir intellectuel et technique la somme de ce que l'on pouvait apprendre traditionnellement au Cambodge (écriture, charpenterie, sculpture, dessin, calcul, etc.), mais surtout il en retire un prestige personnel de vénérabilité... De nos jours, dans les catégories sociales les plus modernes, l'acquisition du statut n'est plus le fait du séjour à l'école du monastère, mais à l'école tout court. C'est l'obtention d'un diplôme scolaire ou universitaire qui ouvre la porte au mariage, ce qui confère à l'obtention de ce diplôme une valeur rituelle et débouche par voie de conséquence sur une quasi-religion du diplôme. »

J. Népote, *Parenté et organisation sociale dans le Cambodge moderne et contemporain*, op. cit., pp. 138-139.

A. Forest et Fr. Corrèze observent cependant, dès 1984, en pleine période d'établissement du régime communiste pro-vietnamien, le relèvement de l'enseignement confessionnel : « ...Les monastères ont longtemps été les seuls centres de diffusion du savoir ; pendant la colonisation française, le système d'enseignement a été articulé, en ce qui concernait les études primaires, sur les monastères, avec création d'écoles de pagode ; et il n'était pas rare de voir, du temps de Sihanouk, l'école installée à la limite de l'enceinte du monastère, et des moines y enseigner.

Que les relations privilégiées entre ces centres de diffusion de la morale et de la religion qu'étaient les monastères et les centres de diffusion du savoir moderne se soient retissées, en dit long : comment penser qu'une telle articulation ait pu se recréer, et de manière si évidente au visiteur, si l'action du gouvernement n'avait pas été approuvée... »

Fr. Corrèze et A. Forest, *Le Cambodge à deux voix*, op. cit., p. 63.

**105** — La santé publique est enfin intégrée aux devoirs de l'État. C'est sans doute le domaine où la projection juridique dans l'avenir est la plus marquée. L'État se voit assigner la réalisation de droits/programmes de grande ampleur : il doit ainsi créer infirmeries, visites médicales gratuites (article 72), maternités et crèches, (article 73)<sup>136</sup>. Il apportera son secours aux populations isolées, aux mères de famille sans soutien (article 73), aux invalides, aux familles de ceux qui ont sacrifié leur vie pour le pays<sup>137</sup>, tâche particulièrement lourde dans un pays ravagé par vingt ans de guerre civile et où les explosions de mines et autres matériels installés depuis lors continuent à faire des centaines de nouvelles victimes par an<sup>138</sup> (voir encadré n° 39).

<sup>136</sup> Parmi les textes adoptés en matière de santé publique, v. not. le Prakas du 17 décembre 1997 sur la réglementation de la promotion des médicaments et des soins médicaux, in cd-rom *Legal Data Base* du PNUD ; la loi du 12 novembre 1997 sur l'avortements, *Annuaire législatif* 1997, p. 224 et Kim Sathavy, *La législation cambodgienne en matière d'avortement*, *Annales FDSE* 1998, p. 5 ; la loi du 17 juin 1996 sur le contrôle des médicaments, *Annuaire législatif* 1996, p. 29 ; Prakas du 23 mars 1994 sur la gestion du dépôt de sang, in cd-rom *Legal Data Base* du PNUD ; Prakas du 19 janvier 1994 sur la création du réseau des infirmeries pour les travailleurs au sein de chaque entreprise, in cd-rom *Legal Data Base* du PNUD. Le Code du travail de 1997 impose à l'entreprise d'assurer des soins médicaux primaires à leurs salariés par la création de service médicaux propres ou communs à plusieurs entreprises (art. 238 et s. du Code du travail).

<sup>137</sup> V. not. Circulaire du 29 janvier 1997 fixant les aides pour les orphelins et les invalides, le régime des malades à l'hôpital ainsi que le régime des prisonniers, in cd-rom *Legal Data Base* du PNUD ; Circulaire du 14 février 1996 sur l'allocation des subventions aux handicapés retournant chez eux et morts de maladies, in cd-rom *Legal Data Base* du PNUD ; décision du 9 juillet 1994 sur les prestations alimentaires supplémentaires pour les soldats malades ou blessés hospitalisés, in cd-rom *Legal Data Base* du PNUD ; circulaire du 15 mars 1994 sur la gestion du budget des invalides, des familles des morts aux combats et distribution des pensions mensuelles, in cd-rom *Legal Data Base* du PNUD ; anukret du 22 février 1994 sur l'augmentation de 20 % des pensions des handicapés et des retraites, in cd-rom *Legal Data Base* du PNUD.

<sup>138</sup> Ph. Richer, *Le Cambodge. Une tragédie de notre temps*, op. cit., pp. 171-172, note ainsi qu'en « dépit d'une baisse de 28 %, 598 accidents (tués et blessés) ont été enregistrés pour le seul mois de novembre 2000, la majorité affectant des paysans qui, en fait, sont les premiers démineurs, le manque de terre les poussant à prendre des risques ». Le nombre de victimes est en baisse constante ces dernières années, mais il reste particulièrement élevé : 794 tués ou blessés en 2002 à 694 en 2003, *EDA* n° 393, Dossiers et documents n° 3/2004 - 16/03/2004. Bien que le déminage au Cambodge soit d'une importance capitale, ce secteur n'échappe pas non plus à la corruption. Ainsi, le Centre cambodgien d'action contre les mines créé en 1992 et financé « à hauteur de 90 % par l'étranger (...) » a fait l'objet de plusieurs audits, en 1998-1999, qui ont révélé de nombreuses défaillances (crédits évaporés ; projets réalisés à un coût inférieur aux ressources allouées, salaires mensuels du directeur

## 39 – LE SOUS-DEVELOPPEMENT SANITAIRE

Les dépenses de santé ne représentent que 5,6 % du total des dépenses du budget de 1994, 6,8 % dans la loi de finances de 2002 et 7,1 % dans celle de 2003, alors que des maladies comme la tuberculose font des dizaines de milliers de morts par an (voir *Le Mékong*, n° 9, janvier 1994), que se développent les M.S.T. diverses ou le sida. L'inexistence de l'hygiène publique et l'état sanitaire général déplorable exposent la population à tous les périls. En 2002, le Cambodge est classé au 31<sup>ème</sup> rang des pays ayant le plus fort taux de mortalité chez les enfants de moins de 5 ans, avec 65000 décès pour 468000 naissances. De 1990 à 2002, ce taux de mortalité des moins de 5 ans est passé de 115 ‰ à 138 ‰, soit une régression de - 20 %, selon le rapport de l'Unicef de 2004 sur la situation des enfants dans le monde. Selon le même rapport, seuls 32 % des accouchements dans la période 1995-2002 sont assistés par du personnel soignant qualifié.

« La santé demeure un parent pauvre de l'Etat qui, malgré une augmentation de 57 %, n'y consacre en 2000 que 0,35 % de son PIB<sup>139</sup>, soit une somme très inférieure aux 2 % alloués en moyenne à ce secteur dans les pays en voie de développement. (...) Dans un rapport du début de 2000, Medicam, qui regroupe une centaine d'ONG du domaine de la santé, invite « les pays donateurs à lier leur aide à la transparence dans l'utilisation des fonds publics et de la bonne gouvernance »<sup>140</sup>. En effet, Medicam a relevé, entre autres, que les médicaments achetés par le ministère de la Santé étaient surfacturés 30 % plus chers que le prix international par l'unique société agréée, la SOKIMEX... le gouvernement se défend en affirmant que la surtaxe n'est que de 19 % à cause des intérêts de l'argent avancé (?). Quoi qu'il en soit, la situation sanitaire reste préoccupante comme le confirme la recrudescence de la malaria. On déplore, dans les six premiers mois de 1999, 60 décès par mois et 25000 nouveaux cas en trois mois ».

Ph. Richer, *Le Cambodge. Une tragédie de notre temps*, op. cit., pp. 174-175.

Enfin l'État doit établir un régime de sécurité sociale pour les ouvriers et employés (article 75). Un tel système ainsi limité aux seuls ouvriers et employés exclut l'immense majorité de la population qui vit à la campagne, du travail de la terre ou d'activités artisanales. Le Code du travail de 1997 contient quelques règles relatives à la sécurité sociale ou aux prestations sociales des travailleurs. Ainsi, l'article 107 § 3, a. prévoit les conditions de détermination du salaire minimum, parmi lesquelles figurent les prestations de sécurité sociale qu'un groupe pourrait déjà percevoir. Surtout, le Code du travail prévoit les indemnités allouées au salarié victime d'un accident du travail<sup>141</sup>. Le régime de l'assurance sociale pour les risques professionnels, qui doit faire l'objet d'une loi non encore votée, est dans cette attente déterminé par prakas du Ministère de la santé<sup>142</sup>. Un système de retraite et de pension d'invalidité a également été mis en place pour certaines catégories de travailleurs, notamment fonctionnaires et militaires<sup>143</sup>. De manière plus générale, la loi du 25 septembre 2002 portant

---

4500 dollars et d'un démineur 15 dollars). », *Ibid.* p. 172. En 1999 et 2000, plus de 2000 démineurs ont été licenciés par le gouvernement faute, officiellement, de budget suffisant, ce qui entraîna une hausse des donations étrangères (*ibid.*). Adde la loi du 28 mai 1999 portant l'interdiction de l'emploi des mines antipersonnel de toute nature, *Annuaire législatif* 1999, p. 52 ; loi du 23 juin 1999 portant approbation de la convention relative à l'interdiction de l'usage, de la conservation, de la production et du transfert des mines antipersonnel et à la destruction de ces mines, *Annuaire législatif* 1999, p. 72.

<sup>139</sup> EDA n° 301, Dossiers et documents 1/2000, janvier 2000, p. 5.

<sup>140</sup> EDA n° 309, Dossiers et documents 5/2000, mai 2000, p. 7.

<sup>141</sup> Art. 248 et s. du Code du travail de 1997.

<sup>142</sup> Art. 257 du Code du travail.

<sup>143</sup> Anukret du 6 octobre 1997 sur le régime des pensions de retraite et d'invalidité professionnelle des fonctionnaires, in cd-rom *Legal Data Base* du PNUD ; Anukret du 27 mars 1996 sur l'application du régime des pensions de retraite et d'invalidité pour le personnel des forces armées royales khmères, in cd-rom *Legal Data Base* du PNUD ; loi du 28 octobre 1994 sur le régime des pensions de retraite et d'invalidité pour le personnel des forces armées royales khmères, in cd-rom *Legal Data Base* du PNUD ; loi du 8 février 1993 sur le régime

régime de la sécurité sociale pour toute personne relevant des dispositions du Code du travail<sup>144</sup> crée les conditions pour qu'une véritable assurance sociale soit créée. Son article 4 dresse une liste assez large et non discriminatoire des personnes bénéficiaires du régime d'assurance. En sont néanmoins exclues toutes les personnes qui ne relèvent pas du Code du travail, notamment les paysans, qui constituent pourtant la grande majorité de la population active.

**106** — La plupart des droits et libertés ci-dessus examinés nécessitent encore des précisions quant à leurs modalités d'exercice. Et la loi est le plus souvent citée comme moyen postérieur habituel de fixation de leur cadre. Plus de 10 ans après l'avènement de la constitution, une grande partie d'entre elles doivent encore être votées. Mais il est une autre limite, plus spécifique, qui transparait souvent dans le texte constitutionnel, celle de l'appartenance à la communauté nationale.

### § 3 : « KHMERITUDE » ET DROITS UNIVERSELS

**107** — La constitution proclame une série de droits et devoirs qui sont l'adaptation au contexte social cambodgien de prérogatives traditionnelles. Elle révèle nettement ici la volonté du constituant de préserver l'originalité de la société khmère et d'éviter légitimement son assimilation à un libéralisme économique politique réducteur (voir encadré n° 40).

#### 40 – LES COUTUMES LOCALES CONTRE LE DROIT APATRIDE

« ...il existe une « Coutume », *damniem*, aux principes de laquelle les Khmers font constamment référence dans leurs conversations et pour justifier leurs comportements... Cette coutume a engendré un droit, largement oral, mais connu et inscrit dans le modèle culturel ; or l'on doit bien constater que ce droit-ci n'est pas passé dans le droit écrit moderne.

Cette constatation revient à reconnaître que son dynamisme a été insuffisant pour s'imposer et construire l'identité juridique cambodgienne moderne. Il ne réapparaît que de manière marginale, au coup par coup, à l'occasion de jugements rendus sur tel ou tel point particulier, le code légal cambodgien demeurant une adaptation banale des principes généraux d'un droit qui tend à se mondialiser dans son indifférenciation. »

J. Népote, *op. cit.*, p. 132.

En la matière, les effets du droit ne pourront suffire à modifier le cours de l'évolution sociale, tout au plus pourront-ils contribuer à l'accélérer ou à la freiner. Entre les lignes, c'est donc la spécificité du corps social cambodgien qui apparaît. Elle est essentiellement marquée par la place occupée par la famille et ses différentes composantes d'une part, par la défense de la citoyenneté d'autre part.

des pensions de retraite et des pensions d'invalidité pour les personnels de la police populaire, in cd-rom *Legal Data Base* du PNUD.

<sup>144</sup> *Recueil bilingue de textes juridiques comportant des dispositions pénales*, Ministère de la Justice, 2003, p. 735 et s.

## A. La femme et la famille

**108** — L'article 45 al. 1<sup>er</sup> exclut toute discrimination à l'égard des femmes et affirme leur égalité avec les hommes, en particulier dans le mariage et la famille.

### 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 le domaine du mariage et de la famille.

Le mariage doit être célébré dans les conditions prévues par la loi et selon les principes du consentement mutuel et de la monogamie.

Le dernier alinéa précise que le mariage doit être monogame et reposer sur le consentement de chacun des époux. La constitutionnalisation de ces deux dernières obligations en dit long sur la pratique sociale des mariages arrangés qui restent la norme de comportement la plus communément partagée dans la population. Elle confirme la volonté des constituants de renforcer l'individualisme à travers le consensualisme et la monogamie, deux institutions qui affaibliront les structures traditionnelles et les influences communautaires de la société cambodgienne, considérées comme des freins à la dynamisation des acteurs sociaux<sup>145</sup>. Aujourd'hui cependant, la tradition est renforcée par une autre exigence : du fait des guerres successives, la population masculine est nettement minoritaire<sup>146</sup> ; les familles des jeunes filles sont d'autant plus incitées à recourir à cette pratique du mariage arrangé qui seule permet d'assurer la perpétuation de la famille (voir encadré n° 41).

### 41 – MARIAGES ARRANGES

Le mariage « implique un choix à ce point élaboré et aux implications sociales si précises qu'il ne saurait reposer sur les seules volontés individuelles des conjoints. A travers eux, ce sont donc des clans qui s'accordent, des clans qui ont eu le temps de s'évaluer, de se mesurer, de poser les termes du bénéfice mutuel qu'ils pensent tirer de l'alliance matrimoniale envisagée. Bref, le mariage est « arrangé ».

Nous ne voulons pas dire par là que le consentement des époux soit tenu pour négligeable, ni que les futurs époux n'aient pas eu le temps de se courtiser, de se connaître, voire de s'apprécier physiquement... Cependant, il reste que le mariage a été suscité, favorisé, orienté par les choix familiaux préalables, que les deux groupes étaient « en relation » l'un avec l'autre avant ce mariage, et que ces « relations » étaient la condition minimale à remplir pour que le mariage puisse avoir lieu et que les futurs conjoints aient, ne serait-ce que la possibilité matérielle de se rencontrer étant donné la façon dont vivent les jeunes filles au Cambodge. »

J. Népote, *op. cit.*, pp. 143 à 144.

<sup>145</sup> L'article 13 de la constitution du Kampuchéa démocratique – Khmère rouge – interdisait elle aussi, mais pour d'autres raisons, la polygamie et la polyandrie.

<sup>146</sup> V. ainsi le rapport de J. W. Hugué, *La population du Cambodge. La renaissance après l'hémorragie*, 2001, disponible sur le site [www.ceped.ined.fr/activite/publi/chro40.PDF](http://www.ceped.ined.fr/activite/publi/chro40.PDF). Selon ce rapport, « Le déficit d'adultes dans la population est particulièrement aigu pour les hommes adultes. Le sex ratio global est de 93 hommes pour 100 femmes mais dans la population âgée de 20 ans ou plus, il n'est plus que de 82,3 et atteint seulement 71,8 pour les personnes âgées de 60 ans ou plus. Dans la population âgée de 30-59 ans, 95 pour cent des hommes, mais seulement 76 pour cent des femmes, sont mariés. Parmi les personnes âgées de 60 ans ou plus, 83 pour cent des hommes et 43 pour cent des femmes sont mariés. À l'opposé, les femmes ont une probabilité beaucoup plus forte que les hommes de devenir veuves. Parmi les personnes âgées de 30-59 ans, le veuvage touche seulement 1 pour cent des hommes mais 12 pour cent des femmes. ».

**109** — La loi du 26 juillet 1989 sur le mariage et la famille<sup>147</sup> est assez ambiguë sur la pratique des mariages arrangés puisque tout en interdisant les mariages forcés ou entre partenaires trop jeunes, elle fait du consentement des parents un acte nécessaire dans la réalisation des formalités du mariage<sup>148</sup>. Une étude réalisée en 1994 montre que 75 % des mariages sont arrangés, contre 14 % conclus du seul consentement des époux<sup>149</sup>. À l'intérieur du mariage, si la femme gère la vie quotidienne du ménage, elle reste souvent en marge des décisions importantes du couple<sup>150</sup>. Les violences conjugales sont également une préoccupation très inquiétante<sup>151</sup>, comme le risque de contamination de la femme par le VIH à l'intérieur du couple, le mari ayant souvent plusieurs partenaires. En Asie du Sud-est, le mariage tend ainsi à devenir la première cause d'infection des femmes par le SIDA, dans un pays considéré comme ayant la plus forte prévalence de la région, avec environ 3 % de la population touchée<sup>152</sup>.

Les dispositions sur le mariage sont accompagnées d'affirmations plus aléatoires concernant les moyens de libération de la femme.

**Article 46.**

Le commerce des êtres humains, l'exploitation de la prostitution et des obscénités portant atteinte à la dignité de la femme sont interdits.

Tout 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 des zones rurales qui n'ont pas de soutien, d'avoir une profession, de recevoir des soins, de scolariser les enfants et de vivre décemment.

Bien qu'elle soit solennellement affirmée, l'égalité homme femme est assez relative<sup>153</sup>. L'inégalité est même ancrée dans la coutume. Ainsi, selon « un vieux proverbe khmer, l'homme peut être comparé à de l'or, la femme à une étoffe blanche et immaculée. Alors que

<sup>147</sup> Journal officiel de l'État du Cambodge 1989, p. 247. Avant cette loi, v. J. Morice, *Le mariage et le statut familial de la femme au Cambodge*, Ann. FDSE 1962, p. 133 et s.

<sup>148</sup> M. Simonet, *Droit et famille au Cambodge. Étude d'anthropologie juridique*, thèse dact., Lyon 3, 2001, n° 121 à 123.

<sup>149</sup> C. Zimmerman, *Plates in a basket will rattle : domestic violence in Cambodia*, Phnom Penh, Asia Foundation, 1994, p. 31, cité par M. Simonet, *op. cit.*, n° 330.

<sup>150</sup> V. not. M. A. Martin, *Misère et SIDA sont les fruits de la carence politique et de la déstructuration de la société*, in EDA, Dossiers et documents n° 3/97-16/03/1997.

<sup>151</sup> V. not. P. Leuprecht, *Situation des droits de l'homme au Cambodge*, rapport ONU, 2001, n° E/CN.4/2001/103, spéc. n° 68. Une loi relative à la lutte contre les violences conjugales est en cours d'adoption devant le Parlement. Son élaboration est pour le moins difficile, les parlementaires voulant maintenir, contrairement au projet, un droit de correction du mari, ce qui tend à accréditer l'idée que ce droit de correction du mari sur son épouse fait partie de la mentalité masculine khmère. Selon les chiffres officiels, en 2001, on a dénombré 845 cas de violences conjugales, 101 viols de femmes et d'enfants (EDA n° 353, Dossiers et documents n° 5/2002 - 16/05/2002) ce qui semble largement en dessous de la réalité.

<sup>152</sup> Selon l'UNICEF, [www.unicef.org/french/infobycountry/cambodia.html](http://www.unicef.org/french/infobycountry/cambodia.html).

<sup>153</sup> Fr. Ponchaud, *op. cit.*, p. 145 écrit, sur l'inégalité homme-femme, que « Dans la société cambodgienne on naît situé, chacun est à sa place en fonction de son âge et de ses caractéristiques... Bien que les rapports entre les âges soient plus dirimants que celui des sexes, les femmes n'ont guère droit de parole dans les affaires concernant la cité. « Tais-toi, tu n'es qu'une femme », me rapportait récemment une jeune femme d'un camp de Thaïlande qui avait tenté une remarque à un responsable de site B. » Adde Ros Sisovanna, *Les juridictions cambodgiennes et la protection des droits de la femmes*, in Les juridictions et la protection des libertés, *op. cit.*, p. 19 et s. ; A. Dethomas, *L'évolution des droits de la femme au Cambodge entre 1993 et 1998*, Ann. FDSE 1998, p. 13 et s.

le métal ne se départ de sa valeur en aucune circonstance, le tissu fragile, lui, est irrécupérable une fois souillé »<sup>154</sup>.

**110** — La réalisation de ces prérogatives dépend, comme la constitution en prend l'habitude, au vote de lois postérieures, c'est-à-dire à des échéances indéterminées. En matière de travail notamment, le Code du travail de 1997 reprend la protection assurée à la femme enceinte dont la grossesse justifie la suspension du contrat de travail et l'assurance de retrouver son emploi après le congé maternité auquel elle a droit à cette occasion<sup>155</sup>. Néanmoins, dans les entreprises qui emploient une main d'œuvre essentiellement féminine, comme les ateliers de confection, les femmes sont souvent contraintes de démissionner suite à leur grossesse, peu d'entreprises n'ont prévu de crèche ou un local pour permettre aux mères d'allaiter leurs enfants, certaines entreprises font de la discrimination en ne recrutant que des femmes ou des personnes d'un certain âge, par exemple 35 ans. Ainsi, pour de nombreuses travailleuses, la grossesse signifie la perte de leur emploi<sup>156</sup>. De même, à travail et qualification égaux, les femmes sont souvent moins bien payées que les hommes<sup>157</sup>. Dans un autre domaine, la loi du 29 février 1996 sur la répression de l'enlèvement, de la traite et de l'exploitation de l'être humain<sup>158</sup> prévoit dans ses dispositions un certain nombre de mesures tendant à garantir les droits des femmes contre la prostitution, le proxénétisme et l'exploitation sexuelle. Malgré les textes, la prostitution est néanmoins endémique et les réseaux de prostitution étrangers, notamment par le biais de promesses de mariages, restent fréquents<sup>159</sup>. Quant à l'égalité des conditions sociales selon l'implantation géographique, notamment en ce qui concerne l'accès aux soins, elle reste essentiellement théorique dans les provinces reculées<sup>160</sup>. En matière pénale, les femmes victimes sont également moins bien

<sup>154</sup> D'après Cl. Wallace, *Cambodge soir* n° 1977 du 4 mars 2004.

<sup>155</sup> Art. 182 et s. du Code du travail. V. not. M.-C. Escande-Varniol, *Les droits sociaux fondamentaux et le droit du travail cambodgien*, Ann. FDSE 2000-2001, p. 117 et s., spéc. p. 121.

<sup>156</sup> Rapport du Représentant spécial du Secrétaire général pour les droits de l'homme au Cambodge, M. Th. Hammarberg, n° E/CN.4/1997/85 du 31 janvier 1997, n° 32.

<sup>157</sup> Le rapport du Représentant spécial du Secrétaire général pour les droits de l'homme au Cambodge, M. Th. Hammarberg, n° E/CN.4/1999/101 du 26 février 1999, n° 103, écrit que les « femmes possédant les mêmes qualifications que des hommes, que ce soit dans le secteur privé ou dans le secteur public, sont systématiquement moins rémunérées, reçoivent moins de prestations et n'ont pas les mêmes chances de promotion. Lorsque l'on compare les taux de salaires pour six grands groupes professionnels en tenant compte des différences d'expérience et d'éducation, on constate que les gains des femmes sont inférieurs d'environ 36 % à ceux des hommes ».

<sup>158</sup> *Annuaire législatif* 1996, p. 24. Adde Circulaire du 26 décembre 1997 sur la prévention des abus sexuels, de l'exploitation des femmes et des enfants dans la prostitution, et des violences exercées sur les femmes, in cd-rom *Legal Data Base* du PNUD. Le Cambodge a également ratifié la Convention des Nations Unies du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes.

<sup>159</sup> Essentiellement vers Taiwan et la Malaisie, cf. not. *Cambodge soir* n° 1977 du 4 mars 2004 ; n° 1980 du 9 mars 2004. La récente prise d'assaut de l'AFESIP, début décembre 2004, et les menaces qui ont suivies, montre que la prostitution participe d'un vaste réseau mafieux (v. le site [www.afesip.org](http://www.afesip.org)).

<sup>160</sup> Ainsi, le rapport du Représentant spécial du Secrétaire général pour les droits de l'homme au Cambodge, M. Th. Hammarberg, n° E/CN.4/1999/101 du 26 février 1999, n° 97, note que « moins de 20 % des femmes bénéficient de soins prénatals et 16 % seulement sont totalement immunisées contre le tétanos. Soixante-dix-huit pour cent des naissances ont lieu à domicile. Sur les 839 enfants dont la naissance a été enregistrée par les services de santé à Ratanakiri en 1997, 26 étaient mort-nés et trois des mères étaient décédées, soit des taux quatre et cinq fois plus élevés, respectivement, que la moyenne nationale enregistrée par le Département de la planification du Ministère de la santé en 1997 ».

traitées que les hommes, notamment lorsqu'elles ont été victimes de viol, conjugal ou extraconjugal<sup>161</sup> ou d'attaque à l'acide<sup>162</sup>.

En fait, ce qui apparaît à travers le rôle de la femme, c'est une conception de la famille, souvent en rupture avec les attitudes traditionnelles (voir encadré n° 42).

42 – L'OMNIPRESENCE DU MODELE FAMILIAL TRADITIONNEL

« ...pour constituer, puis interpréter et gérer l'ordre social khmer, il n'existe pas d'autres moyens que de mettre en œuvre le modèle parental : on ne parvient pas à lui trouver un substitut. De la même façon que l'individu ne peut exister « normalement » en dehors d'un cadre familial, la société ne peut se définir en dehors de réseaux politico-familiaux. Ce trait socio-culturel, qui se retrouve dans beaucoup de sociétés voisines d'ailleurs, a fait s'indigner les Occidentaux ou les tenants les plus formels du modèle confucéen en qui ont dénoncé le népotisme de ces sociétés, alors que ce n'est que le mode de fonctionnement normal, correspondant à la loi constitutive de la société... toute personnalité morale, tout comme un individu, tend à n'accéder à la vie collective qu'au confluent des réseaux parentaux, au sein et sous forme de groupements familiaux qui forment les unités sociales par excellence. Perdre ses liens familiaux, c'est perdre ses liens sociaux...

La diffusion du modèle parental est telle qu'il finit par s'offrir comme cadre de référence à tous les corps sociaux...

La métaphore parentale est enfin filée jusqu'aux bornes de la vie politique intérieure... toute hiérarchisation est interprétée en termes parentaux (un administré est assimilé à un *eau* « petit-fils », un fidèle à un *kun* « enfant », un client à un *kmuoy* « neveu », un chef à une *me* « mère »... Ces diverses relations sont sanctionnées par des pratiques qui relèvent à leur tour de l'univers de la parenté ; ainsi l'alliance politique est-elle présentée comme une alliance matrimoniale (remise d'une fille au gynécée du patron) ou comme une relation de fraternité jurée (partage de l'Eau du Serment), de filiation (adoption et remise d'une nouvelle identité)... La conséquence évidente en est que l'espace politique cambodgien est vécu comme une expansion des relations de parenté... cette rhétorique s'est poursuivie jusqu'à nos jours. S. M. Norodom Sihanouk, après son abdication, a été naturellement appelé *Samtec u* « Monseigneur Père »... De même, chaque fois qu'un « protectorat » s'est étendu sur le Cambodge, il a été réinterprété en termes parentaux : l'un des protecteurs étant « le père », l'autre « la mère » ; cette formule duelle est particulièrement prisée en cas de co-protectorat siamois et vietnamien. »

J. Népote, *op. cit.*, pp. 107 à 110 et p. 121.

Il est par ailleurs surprenant de voir les relations parents enfants constitutionnalisées par l'article 47 :

**Article 47.**

La mère et le père ont l'obligation d'élever et d'éduquer les enfants pour qu'ils deviennent de bons citoyens. Les enfants ont le devoir de nourrir et de prendre soin de leurs parents âgés conformément aux coutumes khmères.

**111** — Cependant, il n'y a pas de modèle unique de la famille cambodgienne. Celle-ci reste fluide, adaptable à la réalité<sup>163</sup>. En la matière, le constituant se contente donc de rappeler certains principes fondamentaux. Le premier alinéa de l'article 47 impose aux parents de faire de leurs enfants « de bons citoyens ». Ce standard du « bon citoyen » relève d'une définition à parfaire. Seront bons citoyens ceux qui respecteront sans doute le contenu minimum des obligations prévues par les articles suivants (49 et 50). Les lois qui suivent l'adoption de la

<sup>161</sup> V. à ce propos le rapport 2004 de la Licadho et le rapport spécial, *Rape and Indecent Assault in Cambodia*, février 2001, disponibles sur le site de l'ONG : [www.licadho.org](http://www.licadho.org). *Adde Cambodge soir* n° 1977 du 4 mars 2004.

<sup>162</sup> *Living in the Shadows: Acid Attacks in Cambodia*, rapport de la Licadho, décembre 2003, [www.licadho.org](http://www.licadho.org).

<sup>163</sup> V. sur ce point et la concurrence entre le droit moderne et le droit « caché », M. Simonet, *op. cit.*, n° 306 et s. ; *Le droit de la famille au Cambodge : droit officiel, norme sociale et pratique judiciaire*, Ann. FDSE 1999, p. 23 et s.

constitution doivent apporter les compléments indispensables à la définition de ce standard qui évoluera nécessairement avec le régime politique lui-même. Bien qu'elle soit antérieure à la constitution, la loi du 20 juillet 1989 sur le mariage et la famille<sup>164</sup> explicite cette notion de « bon citoyen ». En effet, selon l'article 115 alinéa 1<sup>er</sup> de cette loi, les « parents ont le même devoir d'aimer les enfants, de les nourrir, de les éduquer avec soin, c'est-à-dire leur inculquer l'amour de l'instruction, l'amour de la patrie, l'esprit de solidarité internationale, l'amour du travail manuel, le respect des biens de l'Etat, le respect des droits et des biens d'autrui ».

La mention de cette référence au bon citoyen n'en est pas moins source potentielle de discrimination. En effet, s'il est de « bons » citoyens, il en existera forcément de « mauvais » qui contreviendront à leurs obligations constitutionnelles ou légales. Le seul fait que le bon citoyen soit cité comme objectif de toute éducation des enfants suppose une orientation générale de cette éducation vers une normalisation des comportements éducatifs. Et surtout, l'éducation qui aboutirait à de « mauvais citoyens » pourrait peut-être, en termes de responsabilité, être reprochée aux parents. En contrepartie de cette obligation pesant sur les parents<sup>165</sup>, existe le devoir des enfants « de prendre soin de la mère et du père qui sont âgés suivant les coutumes khmères » (alinéa 2, voir encadré n° 43). Cette obligation commune a, au Cambodge, un sens particulier : celui que lui donne toute société traditionnelle, qui plus est asiatique, où le respect des ancêtres occupe une place importante<sup>166</sup>. Mais, là encore, les événements tragiques connus depuis 1975 n'ont pu qu'émousser ces fameuses « coutumes khmères » auxquelles la constitution renvoie.

43 – CONTINUITE CONSTITUTIONNELLE

Le texte de 1993 reprend ici presque mot pour mot l'article 8 de la constitution de 1981 qui précisait : « Les droits et les devoirs primordiaux des parents sont d'éduquer et d'entretenir leurs enfants pour qu'ils deviennent de bons citoyens, animés du patriotisme et de l'amour pour le travail, conscients de leurs responsabilités vis-à-vis de la société.

Ces enfants ont l'obligation de s'occuper de leurs parents. »

**112** — Enfin, au rôle des parents dans l'éducation de leurs enfants, s'ajoute l'intervention de l'État, contenue dans l'article 48.

**Article 48.**

l'État garantit et protège les droits de l'enfant contenus dans les conventions relatives à l'enfant, spécialement le droit à la vie, le droit à une éducation scolaire, le droit à une protection pendant les situations de guerre et à la protection contre l'exploitation économique ou sexuelle.

l'État protège l'enfant contre les travaux susceptibles de nuire à son éducation et à sa scolarisation, à sa santé ou à son bien-être.

Ces mentions ne se justifient pas seulement par la volonté du constituant de se conformer aussi largement que possible aux droits de l'homme et de l'enfant. Elles sont, tacitement, un

<sup>164</sup> *Journal officiel de l'État du Cambodge* 1989, p. 247.

<sup>165</sup> Sur cette obligation, v. M. Simonet, *Droit et famille au Cambodge. Étude d'anthropologie juridique*, op. cit., n° 200 et s.

<sup>166</sup> Sur cette obligation coutumière, v. POU Saveros, *Guirlande de Cpap'*, éd. Cédoreck, Paris, 1988. Adde M. Simonet, op. cit., n° 213 et s.

désaveu apporté à diverses pratiques destructrices des cellules familiales : d'abord de celles qu'avaient encouragées les Khmers rouges (dénonciations des parents par leurs enfants, retrait de ceux-ci à l'autorité de ceux-là, éducation en commun, embrigadement et militarisation de la jeunesse, etc. Voir encadré n° 44), mais refus aussi de pratiques souvent importées d'États voisins (Thaïlande, Philippines...), en matière de trafic d'enfants, de prostitution, de commerce de jeunes êtres humains ou de pédophilie (voir encadré n° 45).

#### 44 – LA DESTRUCTION DE LA FAMILLE PAR LES KHMERS ROUGES

« Les témoignages abondent, relatant le caractère impensable de la survie des groupes familiaux concassés, dépecés et terrorisés, mais finissant par renaître.

Les Khmers rouges ont également subtilement utilisé la famille pour lutter contre la famille, retournant les membres de celle-ci les uns contre les autres, et en particulier les cadets contre les aînés : subversion essentielle, s'il en est, de l'ordre social khmer.

On a pu voir alors les parents institutionnellement espionnés par leurs enfants promus au rang de *jhlup* « surveillant », les plus jeunes ordonnés à tuer les plus âgés et ainsi de suite. Au moins pouvait-on reconnaître aux Khmers rouges une grande lucidité perverse sur le fonctionnement de leur société. »

J. Népote, *op. cit.*, p. 117.

#### 45 – TRAFIC D'ENFANTS, PROSTITUTION ET PEDOPHILIE

« *Trafic d'enfants, prostitution et drogue* font peser de redoutables menaces sur la santé d'une société dont les structures familiales ont été en grande partie détruites entre 1975-1979. Les enfants abandonnés sont nombreux, les orphelinats sont bondés et les enfants des rues hantent la capitale (5000 à 10000). Ils sont à l'origine d'un trafic. Kidnappés ou vendus par leurs parents, ces enfants deviennent mendiants ou pickpockets à Bangkok dont 400 à 600 sont rapatriés chaque mois par les autorités<sup>167</sup>. Comme d'autres pays du Sud-est asiatique, le Cambodge a acquis une réputation de paradis pour les pédophiles, ce qui a conduit le gouvernement à établir, en septembre 2000, une liste noire d'indésirables. (...) Quant aux 60000 à 70000 prostituées, 35 % seraient âgées de 15 à 18 ans et 45 % auraient été « vendues » avant d'avoir été contraintes à « exercer leur profession » ».

Ph. Richer, *Le Cambodge. Une tragédie de notre temps*, *op. cit.*, pp. 176 et 177.

La presse fait régulièrement écho d'arrestations de pédophiles, individuels ou en réseaux, not. *Cambodge soir* n° 1980 du 9 mars 2004. *Adde* le rapport du rapporteur spécial sur la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie impliquant des enfants, Mme O. Calcetas-Santos, n° E/CN.4/2000/73 du 14 janvier 2000, spéc. n° 37 et 38, disponible à l'adresse [www.hri.ca/fortherecord2000/bilan2000/documentation/commission/e-cn4-2000-73.htm](http://www.hri.ca/fortherecord2000/bilan2000/documentation/commission/e-cn4-2000-73.htm). V. égal. EDA n° 337, Dossiers et documents n° 7/2001. La corruption permet également à certains étrangers pédophiles d'être relâchés par la police et d'échapper à toute poursuite, EDA n° 393, Dossiers et documents n° 3/2004 - 16/03/2004.

Quant à l'exploitation économique des enfants, elle est aussi une pratique interne au Cambodge, largement liée au sous-développement<sup>168</sup>.

<sup>167</sup> EDA n° 301, Dossiers et documents 1/2000, janvier 2000, p. 8.

<sup>168</sup> Ph. Richer, *op. cit.*, p. 174 écrit ainsi que malgré les progrès dans le domaine social, le « travail des enfants n'en demeure pas moins une source d'abus graves. En 2000, la Conférence mondiale des enfants victimes de guerre, il a été dit que 600000 enfants de 5 à 7 ans participaient à des travaux durs (*The Mirror*, 181, septembre 2000) ! ». *Adde Cambodge soir* n° 1984 du 15 mars 2004, p. 9 qui révèle qu'un mineur sur dix à Phnom Penh est employé comme domestique, soit 28000 enfants. V. ainsi la Résolution de la Commission des droits de l'homme 2002/89, spéc. n° 22 qui « S'inquiète vivement du problème du travail des enfants sous ses pires formes », [www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/82987afc6526e35fc1256bb20030b569?Opendocument](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/82987afc6526e35fc1256bb20030b569?Opendocument). *Adde* les rapports de la Licadho, *Briefing on Child Abuse and Exploitation in Cambodia*, 2000, et *Notes on Child labor in Cambodia*, disponibles sur le site [www.licadho.org](http://www.licadho.org).

Enfin, la spécificité de la communauté cambodgienne trouve une dernière traduction juridique : les prérogatives reconnues aux seuls citoyens.

## B. La discrimination par la citoyenneté

**113** — Il est significatif que l'ensemble du chapitre III qui énumère les droits et libertés s'intitule « droits et devoirs des citoyens khmers ». La restriction de leur accès aux seuls citoyens est déjà présente dans cet intitulé (alors que le titre II de la constitution de 1947 mentionnait seulement les « libertés, droits et devoirs des Cambodgiens », ensemble plus large que celui des seuls citoyens).

Certains devoirs imposés aux citoyens sont classiques, et leur énoncé paraît même, parfois, superflu. Tel est le cas de l'article 49 :

### Article 49.

Tout citoyen khmer doit respecter la Constitution et les lois.

Tout citoyen khmer a l'obligation de contribuer à la construction de la nation et à la défense de la patrie.

L'obligation de défendre la patrie s'effectue selon les dispositions de la loi.

La défense de la patrie doit encore faire l'objet de lois postérieures inévitables, notamment sur les conditions d'accomplissement du service militaire (voir encadré n° 46).

#### 46 – LES DYSFONCTIONNEMENTS DU SERVICE MILITAIRE

Les obligations militaires sont définies, pour quelque temps encore sans doute, par une loi relative aux obligations de défense de la patrie, adoptée par l'État du Cambodge, en date du 26 juillet 1989<sup>169</sup>. Ce texte prévoit des conditions de service très contraignantes : la conscription concerne tous les hommes âgés de 18 à 30 ans et leur impose une durée de service de trois années. Les assouplissements habituels existent en matière de sursis et de dispense. Mais ce service militaire connaît des dysfonctionnements spécifiques. La corruption permet aux appelés les plus fortunés d'échapper à leurs obligations en payant un remplaçant qui trouve là une source appréciable de revenus.

En outre, depuis l'installation du CNS et le cessez-le feu, les incorporations ne sont plus régulières, et les exigences de l'union nationale ont incité à l'accueil de contingents provenant de différentes factions ainsi qu'à l'intégration des déserteurs khmers rouges. De fait, l'enrôlement n'a presque jamais lieu et peu de jeunes hommes effectuent leur conscription.

Le résultat est un appareil militaire à effectif pléthorique, dont l'encadrement est particulièrement surdimensionné.

Ainsi, le 24 novembre 1993, en présence des deux Premiers ministres, cinq cents déserteurs khmers rouges ont été enrôlés dans l'armée cambodgienne, trente-six de leurs officiers ont été promus et deux ex-maquisards sont devenus généraux (voir *Le Monde* du 26 novembre 1993, p. 7).

Concernant l'armée, l'heure de la reconstruction appelle plutôt la démobilisation. Le Comité pour la reconstruction a souhaité dès 1996 la réduction des effectifs militaires de 130000 à 70000 hommes. « Le problème n'a guère avancé depuis, sinon que l'on a découvert 15100 soldats « fantômes » et 8000 morts rayés des contrôles. Qui, fantômes et morts, sont pour le gouvernement autant de démobilisés. Une méthode de calcul fortement contestée par les Japonais qui, sollicités comme les autres donateurs, refusent de payer 1200 dollars par démobilisable ! », Ph. Richer, *op. cit.*, pp. 172-173. Adde le rapport de l'organisation International Crisis Group, *Cambodia : The elusive peace dividend*, report n° 8, 11 août 2000, disponible à l'adresse [www.crisisweb.org](http://www.crisisweb.org), spéc. p. 20 et s. qui dénonce une démobilisation inadéquate. V. égal. EDA n° 315 - 16/09/2000.

<sup>169</sup> *Journal officiel de l'État du Cambodge* 1989, p. 219.

**114** — Plus surprenante est l'exigence de la contribution à la reconstruction du pays : l'État se donne ainsi le pouvoir de déterminer ce qui ira et ce qui n'ira pas dans le sens de cette reconstruction. C'est là le fondement possible d'une orientation générale de l'activité sociale et de l'exclusion d'activités soupçonnables de ne promouvoir que des intérêts purement privés. La contradiction affleure à nouveau avec le rattachement du système khmer au régime libéral.

Les droits de participation à la vie publique sont réservés aux nationaux cambodgiens dans des termes attendus. C'est le cas de ceux qui ont été examinés plus haut : droit de suffrage, droit d'éligibilité, protection diplomatique, etc.

**115** — En revanche, la condition de la citoyenneté réapparaît de façon plus surprenante pour bon nombre de libertés : les articles 31 à 50 débutent tous, ou presque, par cette limitation de leur bénéfice aux seuls « citoyens khmers ».

Ainsi, les étrangers ne bénéficient pas de toutes les garanties de protection des personnes prévues par l'article 38. Les garanties concernant l'inculpation, l'arrestation, la prévention, la détention, la sanction des punitions excédant les condamnations pénales, l'extorsion illicite d'aveux, le bénéfice du doute, la présomption d'innocence et l'inviolabilité générale des personnes bénéficient aux étrangers. Mais paradoxalement, la protection de la vie, de l'honneur et de la dignité, ainsi que les droits de la défense sont réservés aux citoyens khmers. On peut espérer qu'il s'agit là d'une maladresse de rédaction. Il n'empêche que l'interprétation littérale du texte conduit à une conclusion pour le moins inquiétante. Les droits énumérés par les articles 40 à 47, comme les précédents, sont rigoureusement réservés aux seuls citoyens cambodgiens.

**116** — Cet ostracisme réitéré se manifeste avec éclat à propos du droit de propriété appliqué aux biens fonciers<sup>170</sup>. La deuxième phrase de l'article 44 al. 1<sup>er</sup> précise en effet que « Seule une personne physique ou morale qui a la nationalité khmère, a le droit d'être propriétaire foncier. ». Cette assertion est sans doute justifiée aux yeux des constituants par la sauvegarde de cette ressource principale qu'est l'agriculture cambodgienne (voir encadré n° 47). La loi foncière du 30 août 2001<sup>171</sup> reprend le même principe en son article 8 al. 1<sup>er</sup>.

Elle s'explique aussi par le refus de la mainmise de sociétés étrangères sur certaines parties du territoire cambodgien, spécialement aux frontières du Nord ou de l'Ouest, avec la Thaïlande, là où le sol supporte des forêts aux essences profitables et où le sous-sol produit des pierres

<sup>170</sup> Sur cette question, v. not. A. Roux, *L'acquisition de la propriété par la possession en droit foncier cambodgien*, Ann. FDSE 1962, p. 187 et s. ; HEL Chamroeun, *La conception du droit de propriété immobilière en droit cambodgien*, Ann. URDSE 2002, p. X et s.

<sup>171</sup> Recueil bilingue de textes juridiques comportant des dispositions pénales, Ministère de la Justice, 2003, p. 577 et s.

précieuses<sup>172</sup> (sur ce point, voir encadré n° 48). Il n'empêche que nombre d'expropriations ou spoliations illégales sont réalisées au bénéfice de sociétés étrangères, soit de concessions forestières ou agricoles<sup>173</sup>, soit pour construire des casinos, notamment vers la frontière thaïlandaise, à Poipet<sup>174</sup>, en violation non seulement de la constitution mais également de la loi foncière du 30 août 2001<sup>175</sup>.

## 47 – LE STATUT TRADITIONNEL DE LA TERRE

« On peut ainsi reprendre l'analyse des deux catégories de droits dont le sol est l'objet, et poser, de façon dynamique, le problème de leurs rapports et de leur exercice :

1 - Il existe d'abord un droit éminent de « Maître du sol », de possession essentielle et cosmique : c'est celui de la nature brute, représenté par le pouvoir absolu du génie foncier, du Dieu-Sol dont la perfection nécessaire tend à l'unité et à l'intemporalité. Il contrôle la production qui, de son fait, reste toujours aléatoire.

2 - Ce n'est qu'ensuite qu'existe le droit, contingent et de l'ordre de la culture, du petit groupe d'agriculteurs humanisant le sol et bornant son terroir. La logique de ce droit est au contraire celle de la limite temporelle et de la segmentation spatiale. Ce droit oscille entre la co-opération contractuelle de ceux qui le détiennent et la tension avec ceux qui en sont exclus. »

J. Népote, *op. cit.*, p. 176.

## 48 – DOMINATION ECONOMICO CULTURELLE THAÏ

« La domination économique thaïlandaise sur le Cambodge put éclater au grand jour après les accords de Paris : ce fut un déferlement d'hommes d'affaires thaïs sur le pays. Toutes les factions leur bradèrent ce qu'elles pouvaient brader. Des contrats souvent douteux furent conclus... Cette domination est d'autant plus dangereuse que, contrairement à la domination vietnamienne dont le moindre signe fait frémir les Cambodgiens, elle est largement tolérée. Elle se coule derrière les affinités culturelles de mœurs, de coutume et de religion, et elle renoue avec des siècles d'influence thaïe à la Cour du Cambodge, sur le plan religieux ou dans le domaine de la littérature. »

Ros Chantrabot, *op. cit.*, pp. 141 à 142.

**117** — Pour autant, elle est à la fois dangereuse et inutile. Dangereuse parce que son caractère général paraît encourager des sentiments populistes et xénophobes ; et inutile parce qu'aucun intérêt étranger « impérialiste » n'hésitera à contourner cet interdit en créant des personnes morales de droit cambodgien qui disposeront ainsi de la nationalité khmère. Son application rigoureuse supposerait donc un contrôle étroit des créations de sociétés civiles ou commerciales qui paraît contradictoire à la fois avec la nature proclamée libérale du régime cambodgien et avec les besoins en investissements étrangers nécessaires au développement de l'économie.

La loi foncière de 2001 ne permet pas vraiment de répondre à ce risque de fraude. Son article 8 al. 3 dispose ainsi que « les étrangers qui ont falsifié des titres de nationalités pour acquérir une propriété de terrain seront sanctionnés en vertu de l'article 251 de la présente loi. Tout bien acheté dans ces conditions sera confisqué au profit de l'État sans indemnité de la part de l'État ». L'hypothèse est assez étroite et ne permet pas de sanctionner des fraudes plus

<sup>172</sup> Ch. Leverchy et R. Werly, *Ethos capitaliste et évergésie khmers rouges*, in *Dossier pour un débat*, Fondation pour le progrès de l'homme, n° 4, 1993, pp. 81 à 126.

<sup>173</sup> Par ex. celle donnée sans contrepartie à une société chinoise douteuse, *EDA* n° 359, Dossiers et documents n° 7/2002 - 16/09/2002.

<sup>174</sup> V. les références citées *supra* n° 97, note 119 en ce qui concerne les expropriations et spoliations de terrains.

<sup>175</sup> Art. 5 de la loi.

élaborées. S'agissant des sociétés, l'article 9 de la loi foncière dispose que pour être propriétaires d'un terrain, les entreprises enregistrées au Cambodge doivent être détenues à hauteur de 51 % par des Cambodgiens ou des personnes morales cambodgiennes. La loi précise que le taux de 51 % est celui indiqué dans les statuts. En cas de changement entre les statuts et la situation réelle qui a pour conséquence de modifier la nationalité de l'entreprise, celle-ci doit informer les institutions compétentes et, *a priori*, perdre son droit de propriété. Cette disposition n'exclut pas une simulation du taux de participation dans les statuts. L'article 9 de la loi foncière précise néanmoins que « toute convention sous seing privé entre des actionnaires dont le contenu est contraire à cela est nulle et de nulle effet ». Il n'en reste pas moins qu'une société étrangère peut devenir propriétaire de terrain par le biais d'un groupement commercial faisant intervenir plusieurs sociétés dont l'une au moins est cambodgienne.

**118** — Cet ostracisme, en matière foncière comme à propos du bénéfice des autres droits ou libertés, est la manifestation d'une exaltation de l'identité nationale tant malmenée depuis plusieurs siècles et menacée encore aujourd'hui par l'existence des puissants États voisins. Il convient sans doute de rappeler encore une fois que la conscience collective cambodgienne est marquée par un sentiment d'encerclement par ces nationalismes plus affirmés, plus dynamiques démographiquement et économiquement, relayés par des immigrés parfois présents depuis plusieurs décennies. Il en résulte une « mentalité d'assiégés »<sup>176</sup> que le droit constitutionnel traduit par cette exacerbation de la citoyenneté khmère et une connotation xénophobe du discours juridique (voir encadré n° 49).

49 – LA PERMANENCE DU PERIL EXTERIEUR

C'est ce que rappelle le ministre de l'Economie du premier gouvernement royal, M. Sam Rainsy : « Il faut comprendre que nous avons à cœur de défendre notre identité nationale. Les Cambodgiens ne doivent pas se retrouver un jour minoritaires sur leur sol natal, comme c'est le cas en Cochinchine. La Cochinchine était autrefois terre cambodgienne et, à travers l'immigration, au fil des siècles, au fil des siècles, les Cambodgiens se sont retrouvés minoritaires et la France a jugé bon de rattacher la Cochinchine au Vietnam. »

*La voix du Cambodge*, n° 1, mai 1993, p. 13.

« Tout le monde sait très bien que, lorsque le Vietnam a envahi le Cambodge en 1979, certains hauts militaires thaïs ont manifesté leur mécontentement non pas à cause de l'invasion, mais parce que le Vietnam ne leur avait pas laissé le protectorat sur la moitié ouest du pays... On entend souvent à Bangkok la même phrase qu'à Hanoi : « La Thaïlande et le Vietnam sont les pères et les mères du Cambodge » ».

Ros Chantrabot, *op. cit.*, p. 141.

Le besoin de sauvegarde de l'identité nationale ne peut que renforcer le rôle de l'État. Cela ne fait qu'accroître l'importance que revêtent les modalités d'accession à sa direction et l'organisation du pouvoir politique. Sur ce plan, l'espace « polémogène » au centre duquel se situe le Cambodge n'a pas seulement menacé sa survie de nation indépendante ; il a bien sûr contribué à perturber le fonctionnement de ses institutions.

<sup>176</sup> Laquelle se traduit parfois de manière violente, comme lorsque des émeutes anti-thaïlandaises du 29 janvier 2003, sur lesquelles v. *EDA* n° 371, Dossiers et documents N° 3/2003 - 16/03/2003.

## Seconde partie

### La quête de stabilité

**119** — Même si l'on fait abstraction des régimes éphémères qui se sont succédé depuis 1970, la période dominée par la monarchie n'a vécu, à l'époque contemporaine et jusqu'à cette dernière date, que l'apparence de la stabilité. Au-delà de la présence continue du prince Sihanouk à la tête de l'État, le droit constitutionnel cambodgien a connu une vie singulièrement agitée : « débordements constitutionnels », révisions annoncées, réalisées ou ajournées se sont déroulé sur fond de pratique de pouvoir personnel d'un vrai faux monarque imprévisible<sup>177</sup>.

Depuis 1947, aucun consensus durable n'a jamais été réalisé en ce qui concerne la forme du régime au sein de la classe politique. Les contestations d'extrême gauche ou d'extrême droite, appuyées le plus souvent sur des soutiens étrangers, sont successivement montées à l'assaut de la monarchie jusqu'à son abolition en 1970. L'enjeu du réaménagement de 1993 était donc majeur : il s'agissait de trouver le compromis qui parvienne à établir des institutions stables, susceptibles de 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. L'agencement institutionnel qui a été décidé par le constituant se situe dans le cadre d'un régime libéral.

**120** — Ce régime libéral, proclamé à satiété dès les premiers articles de la loi fondamentale, est accompagné des caractéristiques juridiques qui font sa définition habituelle. On a vu ce qu'il en était du contenu des droits et libertés. C'est donc sans surprise que l'on rencontre, après l'affirmation vue plus haut que tous les pouvoirs émanent du peuple, la mention de la séparation des pouvoirs par l'article 51 al. 4, qui ouvre le chapitre IV consacré au régime politique : « Les pouvoirs sont séparés entre le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et pouvoir judiciaire ».

Cette claire énonciation de la séparation des pouvoirs rompt avec la théorie des régimes antérieurs, qu'il s'agisse du Kampuchéa démocratique des Khmers rouges ou de la République Populaire du Kampuchéa de 1979. La recette du libéralisme politique devrait ainsi empêcher le retour aux excès de la concentration antérieure des pouvoirs.

---

<sup>177</sup> V. sur ce point, C. G. Gour, *op. cit.*, pp. 59 à 87.

**121** — Le reste du chapitre IV sort du cadre de la description annoncée du « régime politique » puisqu'il détaille les modalités de la politique internationale du pays, que nous avons commentées plus haut.

Ce sont les chapitres VII à XII qui régissent les institutions issues de cette séparation des pouvoirs. Le chapitre VII organise l'Assemblée nationale, le chapitre VIII le Sénat, le chapitre IX institue le Congrès de l'Assemblée nationale et du Sénat, le chapitre X organise le gouvernement, le chapitre XI le pouvoir judiciaire et le chapitre XII le Conseil constitutionnel.

La constitution s'efforce manifestement d'intégrer les héritages de la période communiste de 1979-1991 (Chapitre 1) et de les rendre compatibles avec les critères de l'État de droit d'inspiration occidentale (Chapitre 2).

## Chapitre 1

### Une répartition déséquilibrée des pouvoirs

**122** — Le chapitre VII relatif à l'Assemblée nationale (Section 1) comporte 23 articles, contre 17 pour le Sénat (Section 2), au chapitre VIII, et à peine 10 pour le gouvernement (Section 3), au chapitre X. Cette répartition de la place ainsi occupée par chaque institution est révélatrice de l'intention du constituant 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 du constituant de la République populaire du Kampuchéa qui, en 1981, avait établi un régime d'assemblée autour d'une Assemblée nationale omnipotente (v. cette constitution de 1981, dans ses articles 45 à 56).

Il n'en reste pas moins que dans la pratique, le gouvernement tient une place plus importante que celle qu'il lui est offerte par la constitution. La dynamique des pouvoirs (Section 4) joue ainsi le plus souvent à son avantage. La création du Sénat par la révision constitutionnelle de 1999 n'a pas véritablement modifié cette répartition déséquilibrée tant les pouvoirs de la chambre haute du Parlement sont réduits.

#### *Section 1 : L'assemblée nationale*

**123** — 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.

On trouve classiquement, au sein du régime parlementaire, deux organes principaux : le Parlement (composé d'une ou deux assemblées), le gouvernement dirigé par un Premier ministre. L'élément essentiel du régime parlementaire est la responsabilité politique du gouvernement devant le parlement : l'une des assemblées doit posséder le pouvoir de contraindre le gouvernement à la démission.

Mais, pour qualifier un régime de parlementaire<sup>178</sup>, 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. Cette prééminence de l'assemblée transformerait la souveraineté nationale en une souveraineté parlementaire.

**124** — Le Cambodge connaît le régime parlementaire depuis la première constitution de 1947. Le pays est alors passé d'un régime de monarchie absolue à un régime parlementaire. L'article 98 de la constitution de 1947 disposait que « Les ministres sont collectivement responsables devant l'Assemblée nationale de la politique générale du cabinet ».

Avant même l'adoption de cette première constitution, il existait déjà des organes représentatifs du peuple. Il s'agit d'abord de l'assemblée consultative indigène qui a été mise en place par l'ordonnance royale du 18 mars 1913. En ayant estimé qu'en « raison des progrès réalisés par ses sujets dans tous les domaines, le peuple devait être associé d'une façon plus complète aux actes du gouvernement », le Roi Norodom Sihanouk a transformé le 10 avril 1940 l'assemblée consultative indigène en chambre des représentants du peuple du Cambodge<sup>179</sup>.

En réalité, ces organes possédaient seulement des pouvoirs consultatifs très réduits qui ne concernaient pas la politique. L'assemblée consultative se réunissait en session ordinaire pendant 10 jours au moment de l'anniversaire du Roi et en session extraordinaire uniquement sur convocation royale. L'article 15 de l'Ordonnance royale du 18 mars 1913 permettait au Roi, avec l'accord du résident supérieur, de dissoudre l'assemblée chaque fois qu'elle dépassait ses compétences. En ce qui concerne la chambre des représentants, l'institution n'a jamais eu de réalité, en raison des événements mondiaux (seconde guerre mondiale).

**125** — L'innovation viendra de la création de la chambre des représentants du peuple issue de l'élection au suffrage universel direct du 1<sup>er</sup> septembre 1946. C'était la première

---

<sup>178</sup> Le régime parlementaire peut être dualiste ou moniste. Il est dit dualiste lorsque le gouvernement a une double responsabilité politique, devant le chef de l'État (le Roi ou le président de la République) et devant le Parlement. Le chef d'État est doté de pouvoirs politiques importants. Il peut nommer et révoquer le gouvernement. La composition du gouvernement et le contenu de sa politique résultent d'un compromis entre les deux autorités publiques (le Parlement et le chef d'État). Le gouvernement reste en fonction lorsqu'il est capable de conserver la confiance du chef d'État et du Parlement. Le régime parlementaire est dit moniste lorsque le gouvernement est responsable politiquement devant une seule et unique autorité, l'assemblée, qui exerce le pouvoir de le révoquer à tout moment et détermine sa composition et le contenu de sa politique. À vrai dire, cette composition et cette politique dépendent de la majorité à l'assemblée.

<sup>179</sup> J. Imbert, *Histoire des institutions khmères*, op. cit., p. 151.

élection démocratique jamais organisée dans le pays. La première constitution a institué le régime parlementaire tel qu'il était pratiqué en Occident, notamment en France. Le choix de ce régime résultait en effet d'une part de l'influence des idées démocratiques occidentales et d'autre part de l'attachement du peuple khmer à la famille royale. À propos de ce nouveau régime, le Roi Sihanouk a conclu très rapidement et positivement que « le régime parlementaire a bien démarré et fonctionné au Cambodge, malgré sa nouveauté et malgré quelques problèmes d'ordre intérieur. Il a été appliqué très correctement pour le plus grand bien du Cambodge »<sup>180</sup>. Mais, l'espoir du Roi d'un régime stable était loin d'être une réalité.

**126** — À partir de 1970, le Cambodge connaît une rupture politique majeure : le coup d'État du 18 mars 1970 établit un nouveau régime qui est pour la première fois une République. Le président de la République est chef de l'État à la place du Roi. Il est élu pour cinq ans au suffrage universel, direct et secret. Il est le chef suprême de l'exécutif. Il nomme le Premier ministre et les autres ministres. Ces derniers sont responsables devant le Président de la république de l'exécution de la politique de l'État (article 43 de la constitution de 1972).

Ce régime n'est cependant présidentiel qu'en apparence. En effet, l'Assemblée nationale avait les moyens de mettre en jeu la responsabilité du gouvernement, par le vote d'une recommandation motivée (article 76) et le président de la République pouvait dissoudre l'Assemblée nationale (article 79). C'était donc plutôt un régime « semi-présidentiel ». Ce nouveau régime n'a pas bien fonctionné. Le pays a été plongé dans la guerre suite à la destitution du prince Sihanouk. L'Assemblée nationale ne s'est jamais réunie régulièrement. Ce régime d'inspiration libérale ne dura que jusqu'à l'arrivée au pouvoir des Khmers rouges en 1975.

Le 17 avril 1975, le régime du Kampuchéa démocratique a été instauré. La nouvelle constitution a été adoptée et promulguée le 5 janvier 1976. Il s'agit d'un régime communiste dans lequel le peuple n'a aucune place. Trois articles de la constitution de 1976 ont été consacrés au pouvoir législatif. Mais tous les pouvoirs de l'État étaient entre les mains du seul chef du régime. C'est dire que l'Assemblée des représentants du peuple du Kampuchéa n'avait qu'une existence formelle. Ce modèle communiste n'a pas été abandonné avec le renversement du régime khmer rouge. Deux constitutions successives ont continué à le pratiquer (la constitution de la République populaire du Kampuchéa du 25 juin 1981 et la constitution de l'État du Cambodge du 30 avril 1989). Dans ces deux régimes, il s'agit d'un régime de parti unique. Le pouvoir législatif restait toujours sous le contrôle de l'exécutif, c'est-à-dire du PPC.

Le retour au régime démocratique est enfin réalisé par le constituant de 1993. La constitution du 24 septembre 1993 instaure le régime parlementaire. La nouvelle institution représentative du peuple est mise en place par des élections libres au suffrage universel direct, qui eurent lieu entre le 23 et le 28 mai 1993. Après l'élection de 1998, l'Assemblée nationale cambodgienne

---

<sup>180</sup> Norodom Sihanouk, *Étude corrective de la constitution accordée par S.M. le Roi du Cambodge en 1947, France-Asie*, n° 108, pp. 654-663, cité par J. Imbert, *Histoire des institutions khmères*, op. cit., p. 154.

décida de créer une deuxième chambre législative par une loi constitutionnelle du 8 mars 1999. Le monocamérisme institué depuis 1993 est donc remplacé par le bicamérisme avec la mise en place du Sénat.

**127** — La fonction de représentation générale dévolue à l'Assemblée nationale est définie par un article 77 aux accents jacobins :

**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.

Le contenu de cet article renvoie à la définition de la souveraineté nationale rencontrée plus haut<sup>181</sup> : il affirme que les députés représentent le peuple tout entier et non leurs électeurs, baptisés les « électeurs de leur circonscription ». La pratique montre cependant que les députés sont avant tous les représentants de leur parti plus que des électeurs de leur circonscription ou de la Nation en général. 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 leurs électeurs »<sup>182</sup>.

L'article 77 fait en outre écho à l'affirmation de l'article 3 selon laquelle le Cambodge est un pays indivisible. Le complément attendu de cette affirmation, qui renforce la souveraineté nationale, est l'interdiction du mandat impératif (voir encadré n° 50).

50 – ÉLUS ET NATION

La constitution de 1947 établissait les mêmes règles, dans son article 54 (ancien article 53) : « les députés de l'Assemblée nationale sont les représentants de la Nation cambodgienne toute entière, et non pas seulement de ceux qui les ont élus. Ils ne peuvent être liés par aucun mandat impératif. » Cependant, une révision intervenue en 1956 a introduit le mécanisme d'une révocation populaire des parlementaires (voir Cl. G. Gour, *op. cit.*, pp. 192-195). La constitution républicaine de 1972 réaffirmait l'interdiction du mandat impératif. Celle du Kampuchéa démocratique, lapidaire, n'en disait mot. On trouve la mention du mandat impératif dans les anciennes constitutions du Cambodge, celle de la République populaire du Kampuchéa (1979-1989) et celle de l'État du Cambodge (1989-1993), dans leur article 2 : « Le peuple du Cambodge est maître de la destinée de son pays. Tout le pouvoir appartient au Peuple. Le Peuple exerce son pouvoir par l'intermédiaire de l'Assemblée nationale et des organismes de l'Etat élus par lui et responsable devant lui. Les citoyens ont le droit de destituer tout représentant du peuple qui ne mérite plus leur confiance ». Mais, il faut noter que ces affirmations sont sans effet pratique : en effet, les élus sont soumis à l'influence dominante du parti communiste.

Nous verrons successivement la mise en place de l'Assemblée, le statut de ses membres, l'organisation du travail parlementaire et enfin les pouvoirs de l'Assemblée.

<sup>181</sup> Cf. *supra* n° 68 et s.

<sup>182</sup> *Cambodge soir* n° 2039 du 7 juin 2004, p. 9.

## § 1 : LA MISE EN PLACE DE L'ASSEMBLEE

**128** — Une fois élus (A), les membres de l'Assemblée nationale sont installés dans leur fonction (B) pour l'exercer pendant la durée de leur mandat (C).

**A. L'élection des députés et la composition de l'Assemblée**

**129** — L'élection et la composition de l'Assemblée sont régies dans les termes suivants :

**Article 76.**

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.

Peuvent être candidats à l'Assemblée nationale les citoyens khmers des deux sexes jouissant du droit de vote, âgés de 25 ans au moins et ayant la nationalité khmère de naissance.

L'organisation des élections et les modalités du scrutin doivent être précisées par la loi électorale.

Le nombre de députés composant l'Assemblée nationale est curieusement fixé : il est de « au moins » cent vingt représentants (article 76 al. 1<sup>er</sup>). Cette formule était déjà celle de la constitution de 1972 qui prévoyait « au moins » quatre-vingts membres pour son Assemblée nationale. La constitution aurait pu renvoyer à une loi postérieure la fixation de ce nombre. En constitutionnalisant ce chiffre, elle rigidifie la structure du Parlement. Mais, corrélativement, la mention du seul minimum de membres ouvre la voie à une augmentation de ce nombre par tout procédé juridique et notamment par une simple loi. Ainsi de 120 députés en 1993, leur nombre est passé à 122 en 1998 et 123 en 2003<sup>183</sup>.

**130** — Le mode d'élection de ces députés (article 76 al. 2) n'appelle aucun commentaire particulier : le suffrage universel, libre, égal, direct, secret est l'application aux élections législatives du droit de suffrage général dont bénéficient les citoyens khmers selon les termes de l'article 34. Les conditions d'éligibilité sont en revanche spécifiques, d'abord par l'âge exigé des candidats (25 ans, âge qui était déjà retenu par la constitution de 1972, dans son article 47 alinéa 3) et surtout par l'exigence de détention de la nationalité khmère « dès leur naissance » (article 76, alinéa 4). On retrouve ici la tentation nationaliste déjà rencontrée dans la reconnaissance des libertés publiques<sup>184</sup>. L'exigence est rigoureuse et manifeste clairement la volonté de centrer l'exercice du pouvoir sur un caractère national « pur ». Il est à noter qu'aucune des constitutions antérieures n'évoquent ce type de condition d'éligibilité<sup>185</sup>. Pour le reste des modalités de désignation des députés, et spécialement le

<sup>183</sup> Sur les élections législatives, v. Chhorn Sopheap, *Les élections législatives au Cambodge depuis 1993*, thèse dact., sous la dir. de M. Gaillard, Lyon 2, 2004.

<sup>184</sup> Cf. partie DH

<sup>185</sup> Sur cette condition, Chhorn Sopheap, *op. cit.*, p. 185 et s.

mode de scrutin, la constitution renvoie sagement à une loi électorale postérieure<sup>186</sup> (article 76 al. 5).

**131** — Le renouvellement des membres de l'Assemblée ne peut être que total. Ainsi, le décès ou la démission d'un parlementaire intervenant six mois au moins avant la fin de législature entraîneront la désignation d'un remplaçant selon les dispositions contenue dans la loi électorale et le règlement de l'assemblée (article 95). Cette disposition suppose donc ces textes complémentaires prévoient un système de suppléance qui semble écarter toute élection partielle. L'article 83 du règlement intérieur de l'Assemblée, comme l'article 120 de la loi électorale de 1997, disposent ainsi que les sièges vacants doivent être attribués à des suppléants du même parti figurant sur la liste immédiatement après les derniers élus. Au cours du premier mandat, cette disposition a trouvé application dix huit fois<sup>187</sup>.

Le remplacement des membres de l'Assemblée est également prévu en cas de « perte de la qualité de député ». La procédure de remplacement reste la même<sup>188</sup>. Mais, dans quelles conditions un député peut-il perdre la qualité de membre de l'Assemblée ? En l'absence de précisions, la constitution laisse ainsi à l'Assemblée elle-même le pouvoir de statuer au cas par cas. En cas d'absence d'une durée supérieure à trois mois sans aucune autorisation, le règlement intérieur considère qu'il y a abandon de la qualité de membre de l'Assemblée (article 83 du règlement intérieur). La perte de cette qualité peut être aussi liée à une condamnation pénale pour crime ou délit. Dans la pratique, on constate qu'il y a remplacement lorsqu'un membre quitte son parti politique sous l'étiquette duquel il a été élu à l'Assemblée (cf. Affaire *Sam Rainsy*<sup>189</sup>). Dans le cas du Cambodge, il semble que le rattachement partisan conditionne le statut de député. Pour certains, il ne peut en être autrement parce qu'il s'agit du « 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 »<sup>190</sup>.

## B. L'installation de l'Assemblée

**132** — La première session de l'Assemblée est accompagnée de dispositions particulières de mise en place. Le Roi convoque la première session, au plus tard soixante jours après son élection (article 82 al. 1<sup>er</sup>). Il s'agit donc là d'un pouvoir lié du monarque. Cependant, sa marge de décision est appréciable puisque cette échéance des 60 jours suivant l'élection est lointaine et ne paraît guère justifiée. Le blocage institutionnel suite aux élections

<sup>186</sup> Loi électorale du 26 décembre 1997, *Annuaire législatif* 1997, p. 240 et s., modifiée par la loi du 17 septembre 2002 portant amendement de la loi électorale.

<sup>187</sup> Oum Sarith et Sung Sy Youth, *Activités de l'Assemblée nationale 1993-1998*, *Ann. FDSE* 1999, pp. 87 et s.

<sup>188</sup> V. Chhorn Sopheap, *op. cit.*, p. 264 et s.

<sup>189</sup> J.-M. Cruzatier, *Mandat parlementaire et appartenance politique : l'affaire Sam Rainsy*, *Ann. FDSE* 1996, p. 87 et s.

<sup>190</sup> Norodom Ranariddh, *op. cit.*, n° 445.

législatives de juillet 2003 a cependant fait perdre de son sens à ce délai, en repoussant l'installation de la nouvelle assemblée au mois de juillet 2004.

La première session de l'Assemblée s'ouvre sur une séance destinée à mener à bien quatre procédures prévues par l'article 82 :

- La validation du mandat de chacun de ses membres ; il s'agit là d'un des indices les plus incontestables de la puissance parlementaire. Il contredit le pouvoir donné plus loin au Conseil constitutionnel qui est investi de la fonction « d'examiner et de trancher les cas de contestation concernant l'élection des députés » (article 136 al. 2) ; on peut craindre que, au nom de la séparation des pouvoirs qui permet au Parlement de faire échapper un de ses membres aux poursuites judiciaires, cette contradiction d'une décision de validation parlementaire avec une décision inverse du Conseil constitutionnel aboutisse à la défaite de ce dernier. Il y a là, en tout cas, deux procédures qui ont le même objet et sont sources potentielles de difficultés.
- La prestation de serment des députés ;
- L'élection séparée, et à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée, des présidents, vice-présidents et membres des commissions.
- L'adoption du règlement intérieur qui définit l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée nationale (article 94).

**133** — 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. La crise politique, qui se prolongea de juillet 2003 à juillet 2004, pris fin avec l'adoption d'un texte quelque peu spécial qui organisa une procédure particulière dite du « vote bloqué », ou « vote en bloc », pour l'installation de l'Assemblée et du gouvernement. Cette « loi constitutionnelle additive », entra en vigueur le 13 juillet 2004.

Selon ses termes, cette loi a pour but de « mettre en œuvre la procédure du vote bloqué pour la sélection du président, du vice-président de l'Assemblée et aussi les présidents, vice-présidents en même temps que les membres du gouvernement » (article 3). Cette procédure « extraordinaire » s'applique au cas où les articles 82 et 119 de la Constitution ne peuvent être mis en œuvre, c'est-à-dire lorsque la première session de l'Assemblée ne peut être réunie (article 82) et lorsque le gouvernement ne peut être formé (article 119). Intervenue dans des conditions juridiques douteuses<sup>191</sup>, la loi indique simplement 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

---

<sup>191</sup> Sur la controverse soulevée par la constitutionnalité et plus largement sur la nature de cette loi relative au vote en bloc, v. Cl. G. Gour (initiateur de ce texte), *Cambodge nouveau*, n° 219 du 16-31 juillet 2004, p. 5 ; Say Bory, *Cambodge soir* n° 2060 du 6 juillet 2004, p. 9 ; EDA n° 403, Dossiers et documents n° 7/2004-16/09/2004.

principes fondamentaux de la démocratie libérale pluraliste (articles 1 et 2). Par ces deux premiers articles, la loi additionnelle constitutionnelle justifie *a posteriori* sa propre existence. On y apprend également que la procédure du vote bloqué s'applique dans le cas où le bon fonctionnement des institutions nationales est menacé. L'indétermination des termes utilisés offre une certaine souplesse qui permet de débloquent n'importe quelle situation. Cette souplesse est néanmoins inquiétante lorsqu'elle permet une telle mise à l'écart des dispositions constitutionnelles par une loi hiérarchiquement inférieure.

Selon l'article 4 de la loi constitutionnelle additive, la procédure du vote bloqué doit permettre de désigner le président et vice-président de l'Assemblée, les présidents et vice-présidents des commissions, et tous les membres du gouvernement par un seul vote. D'abord, les partis politiques, qui se sont mis d'accord pour former le gouvernement, doivent présenter ensemble une seule liste des candidats à ces postes. 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 ou en bloc 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. Le vote se fait à main levée, à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

Cette procédure du vote en bloc a permis de mettre fin à 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, un an après le début de leur mandat.

### C. La durée du mandat

**134** — C'est seulement après ces démarches que l'Assemblée peut entrer en fonction. Selon l'article 78 al. 1<sup>er</sup>, première phrase, « La durée de la législature de l'Assemblée nationale est de cinq ans et prend fin lors de l'entrée en fonction de la nouvelle Assemblée nationale ». L'Assemblée dispose d'un mandat de cinq ans, délai raisonnable qui laisse le temps nécessaire à la réalisation d'une politique majoritaire, sans pour autant l'installer excessivement dans la durée.

En cas de dissolution, les nouvelles élections doivent avoir lieu dans un délai de 60 jours, période pendant laquelle le gouvernement expédie les affaires courantes (article 78 al. 4). Cette dernière précision signifie que le gouvernement, qui a été éventuellement renversé avant d'obtenir la dissolution, reste en place pour gérer les affaires courantes. Dans ce cadre, il prépare bien sûr les élections destinées à renouveler l'Assemblée, puisque ces élections font nécessairement partie de cette gestion des affaires courantes. Son maintien à la tête de l'exécutif peut donc, de ce fait, fausser le contexte électoral en lui permettant de peser de

toute son influence sur les électeurs alors même qu'il vient d'être renversé par les députés. Mais, après tout, il en va ainsi dans la plupart des démocraties les plus libérales.

## § 2 : LE STATUT DES DEPUTES

**135** — La constitution l'envisage classiquement à travers ses éléments principaux que sont incompatibilités et les indemnités (A) ainsi que les immunités (B).

### A. Incompatibilités et indemnités

**136** — L'article 79 organise les incompatibilités parlementaires et l'article 81 les conditions financières du fonctionnement de l'Assemblée.

#### **Article 79.**

La qualité de membre de l'Assemblée nationale est incompatible avec l'exercice des fonctions publiques actives et avec les fonctions de membre d'une autre institution prévue dans cette constitution, à l'exception des fonctions exercées au sein du Conseil des ministres du gouvernement royal.

Si tel est le cas, le député concerné a la qualité de membre ordinaire de l'Assemblée mais il ne doit avoir aucune fonction dans le comité permanent et les différentes commissions de l'Assemblée nationale.

Les incompatibilités entre mandat parlementaire et autres mandats ou fonctions ne visent que la fonction publique active et l'appartenance à un autre organe constitutionnel. En revanche, le cumul du mandat parlementaire et des fonctions gouvernementales, caractéristiques des régimes à assemblée forte, est possible à condition que le député n'ait aucune responsabilité ni au sein du comité permanent de l'Assemblée (c'est-à-dire de son bureau) ni au sein d'une des commissions de l'Assemblée.

**137** — Mais ce qui manque dans cette brève liste des incompatibilités, c'est l'interdiction de cumul avec les activités privées. En la matière, toute liberté est laissée aux députés qui pourront cumuler leur activité de parlementaire avec toute autre responsabilité économique, financière, sociale, etc. Rien n'est prévu pour leur interdire de se servir de leur qualité d'élus nationaux pour faire fructifier leurs intérêts privés ou ceux de leurs associés dans des entreprises lucratives. On imagine aisément à quels excès peut conduire ce que l'on peut incontestablement qualifier de laxisme constitutionnel<sup>192</sup>.

Cet aveuglement volontaire du constituant est à apprécier au regard de l'article 81 qui dote l'Assemblée d'une inévitable autonomie budgétaire (alinéa 1) et autorise les députés à recevoir une « indemnité » (alinéa 2).

#### **Article 81.**

L'Assemblée nationale dispose d'un budget autonome pour son fonctionnement.  
Les députés perçoivent une indemnité.

<sup>192</sup> Pour des exemples qui concernent les sénateurs, dont la situation est identique, cf. *infra* n° 191.

**138** — La rémunération des élus, indispensables à la démocratisation de la vie publique, n'est moralement admissible que si elle s'accompagne d'une limitation des autres activités lucratives. Tel n'est donc pas le cas ici.

Bien pis, une des premières décisions prises par la nouvelle Assemblée nationale a consisté à octroyer à chacun de ses membres de confortables rémunérations. La justification de cette décision réside dans la nécessité de lutter contre la corruption qui peut menacer aussi le milieu parlementaire. L'argument serait crédible s'il accompagnait 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 (voir encadré n° 51).

#### 51 – DISPARITES DES REMUNERATIONS

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. Fin juin 2000, les députés sont augmentés de 600 \$ par le premier ministre. Les députés bénéficient également d'une indemnité de 1100\$ en 2000. Le salaire du président de l'Assemblée nationale est de 7 278 \$, celui du premier vice-président de 6 234 \$, celui du second vice-président 5 195 \$ (EDA n° 315 du 16/09/2000). Ce type de décision intervient dans un contexte économique général où le salaire moyen oscille autour de 13 dollars par mois : le salaire mensuel d'un agent de la circulation urbaine est de 23 dollars et celui d'un militaire 12,50 dollars (EDA N° 345, Dossiers et documents N° 1 - 16/01/2002). La constitution de 1947 fixait, selon une méthode plus classique, le montant de l'indemnité parlementaire par référence aux traitements de la fonction publique (voir son article 58). Les traitements dans l'actuelle fonction publique cambodgienne étant réduits à néant par l'inflation, le constituant de 1993 n'a pas voulu procéder de même.

## B. Les immunités parlementaires

**139** — Elles sont exprimées en termes traditionnels pour les opinions et votes émis dans l'exercice du mandat qui, par ailleurs, ne sauraient jamais fonder poursuites, interdictions ou arrestations. Tel est le sens de l'article 80 al. 1 et 2 :

#### **Article 80 al. 1 et 2.**

Les députés jouissent de l'immunité parlementaire.

Aucun député ne peut 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.

En revanche, les poursuites, interdictions et arrestations sont plus confusément régies lorsqu'elles sont demandées par les autorités judiciaires, pour d'autres motifs.

#### **Article 80 al. 3 et 4.**

La poursuite, l'arrestation, la garde à vue ou la détention d'un membre de l'Assemblée nationale n'est possible qu'avec l'accord de l'Assemblée nationale ou du comité permanent dans l'intervalle des sessions, sauf en cas de flagrant délit. Dans ce dernier cas, le service compétent doit présenter, d'urgence, un rapport à l'Assemblée nationale ou au comité permanent pour décision.

La décision du comité permanent de l'Assemblée nationale doit être soumise à la prochaine session pour adoption à la majorité des deux tiers de ses membres.

**140** — La constitution distingue ci-dessus entre les périodes de sessions et les périodes hors sessions du Parlement :

- Pendant les sessions, il faut l'autorisation de l'Assemblée ou de son comité permanent (bureau). Cette autorisation est inutile en cas de flagrant délit ; mais, alors, le service judiciaire ayant initié les poursuites doit fournir un rapport circonstancié à l'Assemblée ou à son comité (cette précision suppose paradoxalement et *a contrario* que ce rapport n'a pas à être fourni hors cas de flagrant délit).
- Hors session, 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. L'Assemblée garde ainsi un pouvoir de contrôle étroit sur les procédures engagées contre ses membres, quel que soit le moment de leur déroulement.

Enfin et surtout, 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.

Le 3 février 2005, trois députés du seul parti d'opposition représenté à l'Assemblée nationale, dont son président M. Sam Rainsy, ont vu leur immunité parlementaire levée. Officiellement, cette mesure a été prise afin que les députés puissent être entendus par la Justice dans des affaires de diffamation et de constitution de forces armées illégales<sup>193</sup>. L'un des députés a été emprisonné et les deux autres, dont Sam Rainsy, se sont enfuis à l'étranger. Très contestées au Cambodge par la communauté internationale<sup>194</sup>, 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.

**141** — La constitution de 1993 mentionne les deux éléments principaux de l'immunité parlementaire : 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.

<sup>193</sup> Sur cette affaire, v. notamment *Cambodge soir* des 4, 5 et 6 ; 7, 8 février 2005 ; *The Cambodia Daily* du 4, 5 et 6, 14 février 2005.

<sup>194</sup> Notamment par le représentant spécial de l'ONU pour les droits de l'homme au Cambodge, Peter Leuprecht, *Cambodge soir* du 8 février 2005.

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 terrain.

### § 3 : L'ORGANISATION DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE

**142** — Cette organisation est à la fois classique et originale. Classique parce qu'elle repose sur une structuration habituelle à toutes les assemblées parlementaires ; originale parce qu'elle tient compte du rôle privilégié attribué au Parlement cambodgien et des circonstances agitées dans lesquelles il peut être amené à fonctionner. Ces deux traits se retrouvent dans le rythme de son activité et dans le rôle attribué à ses instances dirigeantes.

#### A. Le rythme des sessions

**143** — Le rythme des sessions prévues par la constitution suit des variations étroitement liées à la vie politique. Il faut distinguer quatre catégories de sessions : les sessions ordinaires, les sessions extraordinaires, les sessions dues à la prolongation de la législature, les sessions dues à l'état de danger ou d'urgence.

#### **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 convoque l'Assemblée nationale pour une session extraordinaire.

Dans ce cas, l'ordre du jour précis de la session extraordinaire doit être porté à la connaissance du peuple en même temps que la date de la réunion.

La première distinction opérée par cet article 83 porte sur sessions ordinaires et sessions extraordinaires : l'Assemblée tient deux sessions par an, chacune durant au moins trois mois (al. 1 et 2). La constitution ne prévoit qu'une durée minimum, ce qui signifie, à l'évidence, que les sessions peuvent être d'une durée supérieure. Rien, dans le texte, n'interdit d'ailleurs que les sessions se succèdent sans discontinuer. Depuis la première législature, la durée des sessions est variable, entre un peu plus de trois mois à 6 mois et les intersessions sont relativement courtes. Au cours de la deuxième législature, les députés se sont réunis en neuf sessions ordinaires. Le Parlement pourrait même siéger à longueur d'année et manifester ainsi le pouvoir d'auto organisation qui lui est libéralement laissé.

**144** — Le Roi, le Premier ministre ou un tiers au moins des membres de l'Assemblée peuvent aussi demander au Comité permanent la tenue d'une session extraordinaire (al. 2). Cet article 83 semble distinguer entre les initiatives possibles. En effet, il évoque la « demande » pouvant émaner du Roi, alors qu'il utilise le mot de « proposition » pour les

initiatives prises par le Premier ministre ou un tiers des députés. Si un sens différent est bien attaché à ces termes, on peut en conclure que la simple « proposition » faite par le Premier ministre ou un tiers des députés aura sans doute moins de force que « la demande » du Roi. Dans le premier cas, le Comité permanent de l'Assemblée pourrait se reconnaître le droit de refuser cette session extraordinaire qui, en revanche, serait réunie de plein droit à la « demande » du Roi. La deuxième législature connut deux sessions extraordinaires, l'une en mars 1999 pour le vote de la révision constitutionnelle du 8 mars 1999, l'autre à la mi-octobre 1999.

**145** — Ces dispositions sont dans la logique d'un parlementarisme rationalisé sensiblement assoupli au profit de l'Assemblée elle-même puisque le nombre de députés requis pour convoquer une session extraordinaire a été abaissé à un tiers. En outre, le Roi ne peut convoquer que la seule première session qui suit le renouvellement de l'Assemblée ; les sessions extraordinaires sont convoquées par le Comité permanent de l'Assemblée. Même dans le silence du texte constitutionnel, la pratique pendant les deux derniers mandats parlementaires montre que c'est le même Comité qui réunissait les membres pour les deux sessions ordinaires. En plus, la logique de l'autonomie parlementaire, que traduit l'absence de limitation de la durée des sessions ordinaires, peut aussi conduire l'Assemblée à décider elle-même des dates de ses sessions ordinaires.

Quant à son lieu de réunion, l'Assemblée siège dans la capitale, sauf circonstances exceptionnelles (article 85 al. 1).

## **B. Situations exceptionnelles et sort de l'Assemblée**

**146** — Trois articles prévoyant des dispositions exceptionnelles doivent faire l'objet d'un rapprochement, car chacun ne paraît prévoir qu'un aspect d'une même situation. Il s'agit des articles 22, 78 al. 5 et 6, et 86.

### **Article 22.**

Quand la nation est en danger, le Roi proclame publiquement l'état d'urgence avec l'accord du Premier ministre, du président de l'Assemblée nationale et du président du Sénat.

### **Article 78, al. 5 et 6.**

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 d'un an de son mandat. La proclamation de la prorogation du mandat de l'Assemblée nationale doit être décidée par les deux tiers au moins de tous les membres de l'Assemblée.

### **Article 86.**

Dans les circonstances où la nation est en danger, l'Assemblée nationale se réunit tous les jours de façon permanente. L'Assemblée met fin à ces réunions 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 pas être dissoute.

Le vocabulaire utilisé dans ces trois articles n'est pas cohérent. Il semble toutefois que l'on puisse regrouper sous une même rubrique les différentes hypothèses visées : « Nation en danger », « temps de guerre » et « autres circonstances exceptionnelles », « occupation du territoire ». Toutes ces expressions visent ce que tout droit public connaît sous l'appellation de « circonstances exceptionnelles ». Celles-ci concernent les hypothèses de remise en cause de l'existence du pays ou du régime. Toutes les démocraties admettent alors que, pour faire face à une crise gravissime, le droit autorise la mise en œuvre de moyens eux-mêmes exceptionnels, c'est-à-dire exorbitants du droit commun.

Ici, c'est la notion de « Nation en danger » qui semble le mieux recouvrir ce type de circonstances (même si, en toute rigueur, la situation visée par l'article 78 peut exister hors de toute proclamation de la Nation en danger, et concerner, du même coup, des circonstances plus incertaines et plus larges). Cette notion existait déjà, avec la même incertitude, dans les constitutions de 1947 et de 1972 qui prenaient tout de même soin de faire la liste des libertés pouvant être suspendues lors de ces circonstances exceptionnelles.

**147** — Le texte de 1993 manque singulièrement de précision sur différents plans. Il va de soi qu'on ne peut reprocher au constituant de ne pas s'engager dans une description détaillée de ces « circonstances exceptionnelles » qui, par nature, sont souvent imprévisibles et qui doivent bien souvent leur dimension « exceptionnelle » qu'à leur caractère inattendu. De là à faire un silence total sur ces situations, il y a un pas ici franchi avec désinvolture.

En effet, l'État de droit suppose un minimum d'efforts pour cantonner sa mise à l'écart à des hypothèses aussi peu nombreuses que possible, et n'entraînant qu'une vacance minimale de la légalité de droit commun. Les formulations lapidaires ou elliptiques retenues par le constituant sont donc périlleuses. Elles laissent la voie libre à ceux qui apprécieront ces circonstances, et les incertitudes de leur attitude sont difficilement compatibles avec la sauvegarde de la démocratie libérale. Plus confusément encore, la constitution ne revoie à aucune loi postérieure le soin d'organiser ce régime exorbitant du droit commun et, de fait, aucune loi n'a été votée depuis 1993.

**148** — Le premier écueil vient de ce que la proclamation de la « Nation en danger » n'est absolument pas régie par la constitution. Nul ne sait qui est habilité à apprécier le danger en question. Sans doute est-ce le Roi au nom du « symbole de l'unité et de la continuité nationales » qu'il incarne (selon l'article 8 al. 1<sup>er</sup>), ou au nom du rôle de garant et d'arbitre que lui assignent les articles 8 et 9 de la constitution.

Le second écueil vient de ce que les circonstances exceptionnelles qui peuvent entraîner la proclamation de la nation en danger ne font l'objet d'aucune ébauche de définition. L'autorité qui décidera de cette proclamation reste libre de son appréciation. Tout au plus le texte constitutionnel donne-t-il quelques exemples qui sont plus des périphrases que des illustrations concrètes. L'alinéa 5 de l'article 78 évoque ainsi le « temps de guerre » et « d'autres circonstances exceptionnelles, lorsqu'il est impossible d'organiser les élections ».

Et l'alinéa 2 de l'article 86 cite « l'occupation du territoire par des forces étrangères ». À coup sûr, un conflit étranger, avec ou sans atteinte à l'intégrité du territoire, entre dans le champ de définition de la Nation en danger. Il est quasi certain que des circonstances de guerre civile en font aussi partie. Mais, pour le reste, l'appréciation arbitraire des gouvernants aura libre cours.

**149** — Une fois la nation reconnue en danger, le Roi peut intervenir et proclamer « publiquement l'état d'urgence ». Mais son pouvoir est clairement conditionné. En effet, selon l'article 22, il ne peut agir qu'après avoir obtenu l'accord du Premier ministre, des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ces deux accords ne portent pas sur l'appréciation du danger mais sur la seule opportunité de la proclamation de l'état d'urgence.

On peut dès lors penser que la décision de proclamer l'état d'urgence fera l'objet d'une appréciation étroitement liée à celle de l'état de danger. En effet, on imagine mal que les quatre personnages dont l'accord est requis puissent s'accorder sur l'existence de ce danger pour ensuite se diviser sur sa conséquence directe qu'est l'état d'urgence. Le silence de la constitution sur l'autorité habilitée à apprécier la notion de danger se trouve de ce fait comblé par l'appréciation subséquente de cet état d'urgence (voir encadré n° 52).

#### 52 – L'ÉTAT D'URGENCE

La situation d'état d'urgence n'est pas décrite par le texte. Cependant, la notion d'état d'urgence entraîne toujours, inéluctablement, une série de conséquences bien connues, quel que soit le régime concerné. Il s'agit de la suspension de tout ou partie des libertés publiques et, parfois, d'un transfert d'attributions de l'autorité civile à l'autorité militaire. C'est sans doute ce que suppose, sans le préciser, l'article 22 (les constitutions de 1947 et de 1972 se montraient plus rigoureuses, dans la lettre de leurs articles 15 et 22, lorsqu'elles prévoyaient précisément quelles libertés seraient suspendues).

**150** — Nation en danger et état d'urgence ont ensuite des conséquences spécifiques sur l'activité parlementaire.

Tout d'abord, l'article 78 organise la prolongation de législature. Celle-ci n'est possible que dans le seul cas où, pour cause de guerre ou de circonstances spéciales, les élections législatives ne peuvent avoir lieu. La procédure de prolongation est alors précisément organisée par le texte : c'est le Roi qui, sans doute en sa qualité d'arbitre, dispose de l'initiative de cette prolongation de la législature. Ensuite, c'est l'Assemblée elle-même qui prend la décision de prolongation à la majorité des deux tiers de ses membres. La prolongation de la législature ne peut durer qu'un an. C'est dire que si les circonstances spéciales durent plusieurs années, l'Assemblée nationale est obligée de décider, chaque année, le renouvellement de la prolongation.

L'exigence d'une majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée rend difficile la prise de cette décision. Il n'est cependant pas impossible d'imaginer qu'une large majorité des députés, estimant son sort lié à celui du monarque, s'accorde avec lui pour prolonger ainsi la législature face à une contestation politique extraparlamentaire. Celle-ci, face à cette prolongation du mandat de l'Assemblée en place, serait alors privée du moyen d'expression

que sont les élections législatives. Dans un tel schéma, le recours à l'alinéa 5 de l'article 78 aboutirait à figer le régime et à encourager les actions anticonstitutionnelles.

**151** — L'article 86 vise une hypothèse plus large : la période d'application de l'état d'urgence et ses conséquences sur l'activité parlementaire. Dans une telle situation, l'Assemblée siège en permanence, de plein droit, sans être soumise au rythme des sessions. C'est elle qui décide, sans condition particulière de majorité, le moment où elle peut mettre fin à cette réunion, c'est-à-dire lorsque « la situation le permet ». Le constituant permet ainsi à l'Assemblée d'apprécier différemment les circonstances et ne plus considérer que la nation était en danger.

Ce pouvoir signifie que l'Assemblée peut donc contredire efficacement la proclamation de danger décidée par le Roi avec l'accord du Premier ministre et des présidents de l'Assemblée et du Sénat. Pourtant, cette disposition ne semble pas avoir beaucoup de justification politique. En effet, on imagine mal comment ces trois derniers personnages, qui ont le soutien de la majorité des parlementaires, pourraient être démentis ainsi par l'Assemblée nationale, sauf volonté de leur part de maintenir l'état d'urgence pour servir leur pouvoir personnel, avec la connivence du Roi, ce qui est une circonstance plus plausible. Ce qui reste intéressant, c'est donc ce pouvoir des députés de mettre fin à l'état de nation en danger et, du même coup, de mettre un terme à l'état d'urgence.

Cependant, si l'Assemblée ne peut se réunir, « pour des raisons impérieuses », notamment lorsqu'il y a occupation par des forces étrangères, il y a alors prolongation automatique de l'état d'urgence (article 86 al. 2).

### C. Structure de l'Assemblée

**152** — Cette structure se distingue par la plus grande liberté laissée à l'Assemblée et par les larges compétences attribuées à ses dirigeants. Le Comité permanent et le président de l'Assemblée sont les deux expressions de l'Assemblée nationale.

#### **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.

Ce Comité permanent joue le rôle de tout bureau d'une assemblée parlementaire en assurant la permanence de l'institution entre les sessions. Il est composé d'un nombre incertain de membres. En effet, l'article 84 ne fixe pas le nombre des présidents de commissions (laissé à la libre détermination de l'Assemblée elle-même) ni celui des vice-présidents de l'Assemblée qui en font partie. Il faut aller chercher dans l'article 119 la mention de deux vice-présidents.

On notera que les autres catégories éventuelles 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 possibilité d'expression institutionnelle. Cette attitude du constituant corrobore l'insistance qu'il a mise, dans tant d'autres articles vus précédemment, sur la nécessité de privilégier l'union nationale, la cohésion politique du pays.

**153** — Le président de l'Assemblée dispose de prérogatives multiples :

**Article 87.**

Le président de l'Assemblée nationale préside les réunions de l'Assemblée nationale, reçoit les projets de lois et les textes votés par l'Assemblée, 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 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, l'Assemblée nationale doit élire un nouveau président ou de nouveaux vice-présidents.

Parmi les prérogatives du président, la plus surprenante est l'organisation des « relations internationales de l'Assemblée nationale ». Cette compétence suppose que l'Assemblée aura ses propres relations internationales, distinctes de la politique internationale dont la conduite est habituellement réservée au pouvoir exécutif. Cette interprétation est immédiatement confirmée par l'alinéa suivant (alinéa 2 du même article 87) qui prévoit la suppléance du président de l'Assemblée par un vice-président lorsqu'il accomplit une mission à l'étranger.

Le pouvoir du président de l'Assemblée en matière de relations internationales est à relier à l'amputation des prérogatives du Roi dans le même domaine. On a vu que le Roi ne pouvait que recevoir les lettres de créances aux ambassadeurs étrangers (article 25) et qu'il ne pouvait délivrer leurs lettres de créances aux ambassadeurs cambodgiens. Cette restriction pourrait être confirmée par les prérogatives de l'Assemblée : par ses orientations de politique internationale exprimée par son président, elle peut être amenée à conduire une partie essentielle de la politique extérieure et apporter ce complément indispensable qu'est l'accréditation des ambassadeurs cambodgiens à l'étranger.

Pour Norodom Ranariddh, « il faut voir dans cette disposition (art. 87) une sorte de compétence de gestion des rapports internationaux de l'Assemblée au sens le plus strict (voyages parlementaires, accueil des délégations étrangères, etc.) »<sup>195</sup>. Cette position est confirmée par les pratiques au cours des deux mandats successifs : voyages et visites des parlementaires sous la direction de son président à l'étranger, entretiens des relations avec certaines organisations parlementaires au niveau international comme l'Union internationale du Parlement, l'Union du Parlement de l'Asie et de l'Afrique, etc. Mais compte tenu de l'imprécision de la disposition, rien n'interdit au président de l'Assemblée d'exercer certaines compétences encore plus importantes en matière de politique extérieure.

<sup>195</sup> Norodom Ranariddh, *op. cit.*, n° 356.

**154** — Les compétences prévues à l'article 87 sont complétées par le règlement intérieur. Le président est responsable du bon fonctionnement de l'Assemblée et de la conformité de ses délibérations aux dispositions constitutionnelles. Il ouvre et clôture les séances, organise les débats et signe le procès-verbal des séances, garantit l'ordre dans l'enceinte de l'Assemblée, représente l'Assemblée dans les relations avec le Roi et les pouvoirs publics (article 8 du règlement).

**155** — Le président de l'Assemblée est élu par ses membres à la majorité des deux tiers. Le premier président, lors de sa période constituant, fut le leader du Parti libéral démocratique bouddhiste, Son Sann. Lorsque la constitution est entrée en vigueur, il a été remplacé par Chea Sim, dirigeant du PPC. Lors du deuxième mandat parlementaire (1998-2003), le prince Norodom Ranariddh, président du parti Funcinpec, a été élu président de l'Assemblée nationale. Chea Sim devint président du Sénat. La présidence de l'Assemblée nationale est toujours assurée par le prince pour le troisième mandat parlementaire (2003-2008).

La suppléance du président par un vice-président vaut enfin en cas d'empêchement par maladie du président, tant en ce qui concerne l'exercice de ses fonctions à la tête de l'Assemblée qu'en ce qui concerne ses fonctions de chef d'État intérimaire ou de régent (fixées par les articles 11, 12 et 30).

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. Au cours du premier mandat (1993 – 1998), il exista quatre groupes politiques à l'Assemblée : le PPC, le Funcinpec, le P.L.D.B. et le Molinaka. Pendant le deuxième mandat (1998 – 2003), il n'y eut que trois groupes à l'Assemblée : le P.P.C., le Funcinpec, majoritaires, et le P.S.R. 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.

**156** — Pour assurer la continuité du travail parlementaire, le règlement intérieur prévoit la mise en place d'un groupe de fonctionnaires constitué en secrétariat général. Ce dernier a pour but de dresser le procès-verbal des séances de l'Assemblée et des diverses commissions. Il s'occupe également des affaires administratives au service de l'Assemblée et organise ses relations avec les autres pouvoirs publics (article 14 du règlement intérieur). Ce service est dirigé par un secrétaire général et un sous-secrétaire général. Ces deux personnalités sont nommées, parmi les hauts fonctionnaires ayant une expérience d'au moins dix ans dans l'Administration, par décret royal 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.

**157** — Pour le reste, les quelques règles de fonctionnement figurant dans la constitution révèlent encore la double influence, libérale d'une part, socialiste d'autre part.

Ainsi les séances de l'Assemblée sont-elles publiques, sauf huis clos demandé par le président, un dixième des députés, le Roi ou le 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 ». Dans son rapport sur les activités de la deuxième législature, le Centre pour le développement social note ainsi que très souvent, les textes de lois à débattre ne sont pas ouvertement accessibles aux journalistes ou membres d'ONG, réduits à obtenir des copies auprès de l'opposition ou bien à les acheter discrètement auprès des députés<sup>196</sup>.

Mais surtout, l'Assemblée ne siège de façon valide que si un quorum de sept dixièmes de ses membres est réuni (article 88 al. 3). Cette dernière disposition est une contrainte évidente pour les députés qui doivent massivement participer aux travaux de leur Assemblée. Signe de défiance à l'égard de la conscience parlementaire, volonté d'assainir leur pratique de l'institution, elle est aussi indice d'une conception de souveraineté populaire qui contredit le rattachement théorique à la souveraineté nationale<sup>197</sup>. 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 (voir encadré n° 53).

#### 53 – QUORUM ET RESPECT DU DROIT

En fixant un quorum élevé, le constituant prend le risque d'un blocage de la procédure parlementaire pour les cas où le quorum ne serait pas atteint. Il eut été judicieux, comme le faisait la constitution de 1972, de prévoir qu'après constat de non réunion de quorum, une deuxième convocation put donner lieu à une prise de décision sans exigence de quorum (voir l'article 60 de la constitution de 1972). Faute de disposition de ce type dans le texte actuel, l'Assemblée risque de passer outre et s'octroyer inconstitutionnellement le droit de statuer sans quorum (comme elle l'a fait dans le cadre du fonctionnement de la constitution de 1947, en violant l'article 71 par une disposition de son règlement intérieur).

Les autres dispositions concernant le fonctionnement de l'Assemblée ainsi que l'organisation des commissions sont renvoyées par la constitution au règlement de l'Assemblée (article 94). Tout au plus la constitution prévoit-elle que les ministres pourront être invités par les Commissions pour les informer.

**158** — En fait, ce libéralisme constitutionnel fait la part belle aux députés qui disposent ainsi d'une marge appréciable dans la fixation de leur mode de fonctionnement. Ils

<sup>196</sup> *Cambodge soir* n° 2039 du 7 juin 2004, p. 9.

<sup>197</sup> Sous le régime de 1947, l'article 71, ancien article 67, établissait déjà que : « Les délibérations de l'Assemblée nationale ne sont valables qu'autant que les 2/3 de ses membres sont présents. »

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. Le contenu du règlement de l'Assemblée revêt du même coup une importance capitale. Pour avoir confirmation de la place occupée par l'Assemblée, il est donc nécessaire de s'y reporter.

Neuf commissions ont fonctionné depuis 1993. Il s'agit de :

- la commission de la défense des droits de l'Homme et d'examen des plaintes ;
- la commission des finances et de la banque ;
- la commission de l'économie, du plan, des investissements, de l'agriculture, du développement rural et de l'environnement ;
- la commission de l'intérieur, de la défense nationale et des enquêtes ;
- la commission des affaires étrangères, de la coopération internationale, de la communication et de l'information ;
- la commission de la législation ;
- la commission de l'éducation, des cultes, des affaires culturelles et touristiques ;
- la commission des services de santé, de l'action sociale, du travail et de la condition féminine ;
- 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.

#### § 4 : LES POUVOIRS DE L'ASSEMBLEE

**159** — Les pouvoirs de l'Assemblée sont peu détaillés. Là encore, cette concision laisse au à l'Assemblée cambodgienne la plus grande liberté. Peuvent être distingués classiquement le pouvoir législatif et le régime de la loi, d'une part, le pouvoir de contrôle sur le gouvernement, d'autre part. Nous ne traiterons ici que le pouvoir législatif en renvoyant le contrôle du gouvernement à la section sur la dynamique des pouvoirs.

#### A. L'élaboration de la loi

**160** — Au cours du premier mandat, l'ancien article 90 attribuait le pouvoir de faire la loi à la seule Assemblée nationale. La loi constitutionnelle du 8 mars 1999 est venue corriger cette disposition. Désormais, l'Assemblée partage le pouvoir législatif avec le Sénat. La lecture commune des articles 90 et 99 nouveaux montrent que seul le parlement cambodgien a le pouvoir de faire la loi. Ces deux articles font ainsi une stricte application du principe de séparation des pouvoirs. Il n'existe nulle distinction entre les domaines de la loi dont certains

seraient confiés au Parlement et d'autres au pouvoir exécutif. Seul le critère organique prévaut ici : la loi sera ce que le Parlement décidera. C'est incontestablement, à travers le rappel de la séparation des pouvoirs, un gage de respect du caractère libéral du régime : toute concentration des pouvoirs, même provisoire et partielle, sous forme de décrets-lois ou d'ordonnances, se trouve interdite. Cependant, l'expérience montre que la rigidité de ces affirmations s'est souvent révélée inadaptée aux circonstances de crise ou même de simple tension entre organes constitutionnels. On sait que la plupart des régimes libéraux ont renoncé à l'appliquer dans son intégralité.

**161** — Le reste de l'article 90 est constitué de l'énumération de quelques lois entrant dans la compétence législative générale de l'Assemblée (article 90 al. 2 à 6) : budget de l'État, plan de l'État, emprunt, prêt, impôt, compte administratif, amnistie, traités et conventions internationales, déclaration de guerre. Ces lois doivent être votées à la majorité absolue des membres de l'Assemblée.

Malgré le silence du texte, cette énumération n'est pas limitative. En effet, il faut l'appréhender en parallèle avec le grand nombre d'articles qui renvoient à la loi le soin de préciser leurs conditions d'application, spécialement en matière de droits de l'homme et de libertés. *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 :

**Article 92.**

Tous les votes de l'Assemblée nationale contraires 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 l'administration du pays doivent être réputés nuls. Le Conseil constitutionnel est seul compétent pour prononcer cette nullité.

Cet article signifie donc bien que, dans tout autre domaine, l'Assemblée a toute liberté pour légiférer.

**162** — Quant aux 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<sup>198</sup>, sont ainsi spécifiques pour tenir compte des contraintes budgétaires.

Par ailleurs, parmi les trente-six renvois législatifs opérés, la constitution évoque par trois fois des lois « organiques » : à propos de la création et l'organisation du Conseil supérieur de la magistrature à l'article 134<sup>199</sup>, de l'organisation et du fonctionnement du Conseil constitutionnel à l'article 144<sup>200</sup>, et à propos de l'Administration territoriale à l'article 146<sup>201</sup>.

<sup>198</sup> *Annuaire législatif* 1994, p. 3 et s.

<sup>199</sup> Loi du 22 décembre 1994 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature, *Annuaire législatif* 1994, p. 68 et s.

<sup>200</sup> Loi du 8 avril 1998 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel, *Annuaire législatif* 1998, p. 11 et s.

Le sens de cette expression de loi organique n'est explicité nulle part. Il faut aller chercher au sein des compétences du Conseil 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.

En l'absence de définition précise de la loi organique au sens de la constitution, se pose alors la question de savoir quelles sont les lois qui pourront être qualifiées d'organiques et entraîner du même coup la garantie d'une intervention du Conseil constitutionnel. Dans le silence du texte, deux interprétations au moins sont possibles, l'une étroite, l'autre large.

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<sup>er</sup>), 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 (voir encadré n° 54).

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 cambodgiens 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.

---

<sup>201</sup> Loi du 19 mars 2001 relative à l'administration du *Khum* ou du *sangkat*, *Bull. mensuel des lois et règlements du Cambodge*, mars 2001, p. 1 et s.

## 54 – LES COMPLEMENTS LEGISLATIFS DE LA CONSTITUTION

Trente-six renvois sont faits à la loi parlementaire et se répartissent ainsi :

- Chapitre II, le Roi : trois renvois (concernant l'organisation du Conseil du Trône, celle du Haut conseil de la défense nationale, les grades civils et militaires octroyés par le Roi) ;
- Chapitre III, droits et devoirs : dix-sept renvois (concernant l'exercice général des libertés, l'acquisition de la nationalité, l'électorat et l'éligibilité, l'organisation des assurances sociales et autres avantages sociaux, la liberté syndicale, le droit de grève, le droit de manifestation, l'inviolabilité des personnes, la protection de la vie, de l'honneur et de la dignité des personnes, l'habeas corpus, la répression des coauteurs et complices d'infractions, la fouille du domicile, des biens ou la fouille corporelle, la presse, les associations et partis politiques, la propriété privée, l'expropriation, le mariage, la défense de la patrie) ;
- Chapitre V, l'économie : six renvois (l'organisation de l'économie de marché, l'établissement de l'impôt, le vote du budget de l'État, le contrôle des devises et le système financier, la gestion du domaine public de l'État, la liberté du commerce) ;
- Chapitre VII, l'Assemblée nationale : un renvoi (la loi électorale) ;
- Chapitre VIII, le Sénat : un renvoi (loi électorale) ;
- Chapitre IX, le Congrès de l'Assemblée nationale et du Sénat : un renvoi (organisation et fonctionnement) ;
- Chapitre X, le Gouvernement : un renvoi (organisation et fonctionnement du conseil des ministres) ;
- Chapitre XI, le pouvoir judiciaire : trois renvois (la procédure juridictionnelle, le Conseil supérieur de la magistrature, le statut de la magistrature) ;
- Chapitre XII, le Conseil constitutionnel : un renvoi (l'organisation du Conseil constitutionnel) ;
- Chapitre XIII, l'administration : un renvoi (l'administration territoriale) ;
- Chapitre XIV, le Congrès : un renvoi (l'organisation et le fonctionnement du Congrès).

La plupart des lois ont été depuis votées, mais certaines restent toujours en souffrance, plus de dix ans après l'entrée en vigueur de la constitution, notamment celle qui prévoit le Congrès national et plusieurs lois relatives aux droits de l'homme.

**163** — Dans ce cadre législatif, l'initiative des lois appartient, concurremment et classiquement, au Premier ministre, aux députés et sénateurs qui disposent aussi (mais pas les sénateurs) du droit d'amendement avec les limites et restrictions habituelles en matière financière :

**Article 91.**

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.

L'irrecevabilité des initiatives parlementaires emportant aggravation des charges publiques ou diminution de recettes est attendue : elle accompagne désormais 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.

On observera enfin que l'interprétation littérale de l'article 91 al. 2 réserve aux seuls députés le droit de proposer un amendement. Face à une proposition de loi ou un amendement qui lui déplairaient, le gouvernement ne peut donc déposer de texte inflexible 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.

**164** — Il faut remarquer que 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 votées sont d'origine gouvernementale et seulement 4,69 % d'origine parlementaire<sup>202</sup>. Il arrive que le gouvernement empêche certaines propositions de lois d'aboutir. Notamment, au cours du premier mandat, certains députés ont pris l'initiative de deux propositions de lois concernant « la corruption » et « la déclaration de la propriété des hauts fonctionnaires ». Mais, ils se sont heurtés à l'opposition du gouvernement qui refusa la saisine de la commission compétente<sup>203</sup>. Ces propositions ont ainsi été abandonnées et, malgré les nouvelles initiatives prises pendant la deuxième législature, aucune n'a abouti.

## B. Le vote des lois

**165** — Les projets ou les propositions de lois sont discutés article par article après l'examen de leur objet. Il existe deux formes de procédure de vote. Les textes sont votés selon la procédure dite normale ou bien selon la procédure d'urgence. Cette dernière est décidée lorsque l'auteur du texte la demande (article 45 du règlement intérieur de l'Assemblée) et si l'Assemblée donne son accord sur le caractère urgent du texte.

Les votes se déroulent de trois manières : à main levée, au scrutin public ou au scrutin secret. En ce qui concerne les votes à main levée, le président et le secrétaire sont chargés de dénombrer les mains levées des membres de la chambre. L'Assemblée procède à un nouveau vote s'il existe un doute quant au résultat.

En cas de nouveau doute, le vote se fait selon la modalité du scrutin public. Celui-ci consiste pour chaque membre de la chambre à mettre dans l'urne un bulletin de vote à son nom. Le secrétaire dénombre les bulletins et le président proclame le résultat. Le vote sous forme de scrutin public est de droit si dix députés au moins l'ont demandé. Le scrutin secret est organisé uniquement en cas de vote de confiance au gouvernement, de vote sur la motion de censure ou de vote d'une loi constitutionnelle (articles 36 à 40 du règlement intérieur de l'Assemblée).

**166** — Les textes sont adoptés en première lecture par l'Assemblée nationale à la majorité des suffrages exprimés, ou à la majorité absolue des membres si la constitution l'exige. Puis ils sont transmis au Sénat pour examen définitif. En cas d'accord ou de silence pendant le délai d'un mois de la deuxième chambre, les lois seront promulguées par le chef d'État. S'il y a des amendements fait par les sénateurs, une navette sera instituée dans une durée limitée à un mois. En tout cas, l'Assemblée nationale a toujours le dernier mot. Les

<sup>202</sup> *Cambodge soir* n° 2039 du 7 juin 2004, p. 9.

<sup>203</sup> Son Soubert, Conférence nationale du 23-24 mai 2000 sur le rôle et la fonction du Parlement, (*in* Kao Kimhoun, Van Bunthet et Luy Chanphal, *Rôles et fonctionnement de l'Assemblée cambodgienne*, Institut cambodgien pour la coopération et la paix, Phnom-Penh, 2001 (en khmer)).

textes de lois seront adoptés enfin en deuxième lecture par l'Assemblée, même en cas de refus pur et simple du Sénat<sup>204</sup>.

### C. L'entrée en vigueur de la loi

**167** — Une certaine confusion rédactionnelle marque l'article 93 consacré à l'entrée en vigueur de la loi.

#### **Article 93.**

La loi votée par l'Assemblée nationale et examinée en définitive par le Sénat, et faisant l'objet d'une promulgation par le Roi, entre en vigueur dans la capitale royale 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 le lendemain de la date de promulgation.

La loi signée et promulguée par le Roi est insérée au Journal officiel et diffusée dans l'ensemble du pays dans les délais fixés ci-dessus.

Les différentes phases de promulgation et de publication ne sont ni définies ni clairement distinguées (voir encadré n° 55). La loi est promulguée par le Roi (alinéa 1). Il ne résulte pas de la rédaction de ce texte (ni de l'article 28 qui mentionne systématiquement que le Roi signe les lois adoptées par l'Assemblée nationale et examinées en définitive par le Sénat), ni surtout de l'économie générale des pouvoirs, que le Roi puisse disposer du pouvoir de refuser cette promulgation. Cette promulgation ne doit garder que son double sens habituel d'authentification de la loi et d'ordre donné à l'appareil exécutif de la faire respecter.

La pratique au cours des deux mandats derniers montre que, dans tous les cas, le Roi accepte toujours de donner son accord sur le texte et de le promulguer. Mais le délai de promulgation varie selon chaque cas. Par exemple, la loi portant sur le statut commun de la fonction publique a été adoptée par l'Assemblée le 21 octobre 1994 et promulguée le 26 octobre 1994. La loi sur la propriété foncière a été adoptée le 13 août 2001 et promulguée le 30 août 2001. Il n'y a pas de contrainte de délai pour la promulgation des lois. Le Roi pourrait en fait décider sur ce point.

#### 55 – L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA LOI

Les constitutions antérieures ne permettent pas de considérer qu'une tradition juridique précise est établie. La constitution de 1947 édicte que la promulgation est faite par le Roi (article 36 al. 1<sup>er</sup>). Ce dernier, à l'intérieur du délai de promulgation, peut demander une seconde lecture de la loi au Parlement. La promulgation doit intervenir dans les dix jours qui suivent son adoption (délai ramené à deux jours en cas d'urgence, cf. article 63). À compter de la publication au Journal officiel, la loi nouvelle entre en vigueur à l'issue du délai d'un jour franc pour la ville de Phnom Penh ou de cinq jours francs après l'arrivée du J.O. au chef-lieu du Srok (l'hypothèse de l'urgence supprime les délais et la loi entre en vigueur dès l'arrivée du J.O.). La constitution de 1972 établissait des solutions analogues (articles 35 et 73). La constitution de 1981 ne traite enfin que du délai de promulgation des lois. C'est le Conseil d'État (chef d'État collégial) qui doit promulguer les lois dans un délai de trente jours (article 55).

<sup>204</sup> Cf. *infra* n° 201 et s.

La loi promulguée est ensuite publiée au Journal Officiel, publication qui constitue normalement la phase préalable évidemment nécessaire à son entrée en vigueur.

Ainsi interprétée, la loi nouvelle entrerait en vigueur, à Phnom Penh, 10 jours après sa publication et, en province, 20 jours après cette même publication. Ces délais sont longs sans qu'on perçoive très bien leur justification. Ajoutons que la loi peut proclamer elle-même sa propre urgence et entrer alors en vigueur dès le lendemain de sa publication.

**168** — Cette interprétation est cependant réduite à néant par le troisième et dernier alinéa de l'article 93 qui édicte que toute loi « signée et promulguée par le Roi est insérée au Journal officiel et diffusée dans l'ensemble du pays dans les délais fixés ci-dessus ». Ce renvoi aux délais de 10 et 20 jours rend incompréhensible ce qui précède.

En effet, ou bien la publication est cette « proclamation pour application » et la computation du délai d'entrée en vigueur a lieu à compter de celle-ci, sans que l'on sache comment, par quel support, la publicité de la loi est assurée ; ou bien l'entrée en vigueur de la loi nouvelle se compte à partir de la promulgation et il sera effectivement nécessaire de publier le texte au J.O. ; mais alors cette publication ne peut intervenir dans le même délai des 10 et 20 jours qui ne saurait déclencher l'entrée en vigueur d'un texte encore inconnu !

**169** — La seule interprétation raisonnable commande à ce que la publication par l'insertion au Journal officiel devrait suivre sans délai et ce n'est qu'à partir de cette date de publication que pourraient être comptés les délais de 10 et 20 jours qui conditionnent l'entrée en vigueur.

Mais selon l'interprétation de M. Say Bory (qui a participé à l'élaboration du projet de la constitution), la loi doit entrer en vigueur à la fin du délai de 10 ou 20 jours à compter de la date de promulgation, parce que l'insertion dans le Journal Officiel n'est actuellement pas régulière au Cambodge. Le dernier alinéa de l'article 93 est interprété simplement comme une obligation constitutionnelle de faire l'insertion au journal officiel dans les délais prévus<sup>205</sup>. C'est dire que la publication n'est pas la condition d'entrée en vigueur du texte. Il n'en reste pas moins que l'omission de l'insertion des textes de loi au J.O. est contraire à la constitution.

Face à une Assemblée nationale dotée de larges prérogatives, le rôle du Sénat, nouvelle composant du Parlement depuis la réforme constitutionnelle de 1999, apparaît singulièrement réduit.

---

<sup>205</sup> Say Bory, *Droit administratif général*, 2<sup>ème</sup> éd. Lotus, Phnom Penh, 2001, pp. 168 et 169.

## Section 2 : Le Sénat

**170** — Après avoir étudié la première chambre du Parlement, il convient d'examiner la seconde chambre : le Sénat. Pour comprendre cette institution, seront abordés les points suivants : le contexte de sa création (§ 1), son organisation et son fonctionnement (§ 2), son rôle (§ 3), et sa réunion commune avec l'Assemblée nationale sous le nom de « Congrès de l'Assemblée nationale et du Sénat » (§ 4).

### § 1 : LA CREATION DU SENAT

**171** — Pendant son premier mandat (1993-1998), l'Assemblée nationale a formé seule le Parlement. Ce n'est qu'à partir du deuxième mandat (1998-2003) que le Parlement cambodgien devint bicaméral. Cette seconde chambre – le Sénat – vit le jour à partir de la révision constitutionnelle opérée par la loi du 8 mars 1999. Cette révision est apparemment de grande ampleur : sur les 134 articles que comptait la Constitution de 1993, 37 sont ajoutés ou modifiés plus ou moins profondément. La raison qui a provoqué cette révision est d'ordre politique. C'est la conséquence d'un accord politique qui a permis de mettre fin à la très longue incertitude consécutive aux élections législatives du 26 juillet 1998 (B). Bien qu'il ait été créé par la réforme constitutionnelle du 8 mars 1999, le Sénat n'est pas une institution complètement inconnue au Cambodge (A).

#### A. Le Sénat des régimes précédents

**172** — Deux expériences de bicamérisme ont été tentées par le passé. La première eu lieu dans le cadre de la Constitution du 6 mai 1947, en vigueur jusqu'en 1970, date de la destitution du prince Sihanouk (1). La seconde s'insère dans le cadre de la Constitution républicaine du 10 mai 1972, qui ne fut appliquée que jusqu'au renversement de ce régime par les Khmers rouges, en 1975 (2). Ces deux expériences sont d'inspirations très différentes.

#### 1. LE PREMIER BICAMERISME CAMBODGIEN (1947-1970)

**173** — À côté de la chambre représentative, l'Assemblée nationale, élue au suffrage universel direct, existait une seconde chambre : le Conseil du Royaume (chapitre VI de la Constitution de 1947, articles 74 à 83)<sup>206</sup>. Le Conseil du Royaume est une assemblée peu nombreuse (24 membres) où sont représentées les différentes catégories socioprofessionnelles du Royaume. Ses membres sont désignés selon un système électoral relativement complexe : deux membres de la famille royale désignés par le Roi, deux membres élus par l'Assemblée nationale, huit membres élus au suffrage restreint et indirect par les assemblées de province et

<sup>206</sup> Pour une étude détaillée de cette institution, v. Cl.-G. GOUR, *Institutions constitutionnelles et politiques du Cambodge*, op. cit., p. 275 et s. ; J. Imbert, *Histoire des institutions khmères*, op. cit., 153.

par celle de Phnom Penh, douze membres élus au suffrage direct par les différentes professions. Le mandat des membres du Conseil du Royaume était de quatre ans.

Son rôle était assez effacé : il participait à l'exercice du pouvoir législatif mais l'Assemblée nationale restait, en cas de désaccord, susceptible d'imposer son point de vue. Les conseillers disposaient de l'initiative des lois. Selon l'article 83 de la constitution de 1947, le Conseil s'exprimait « par avis » sur les textes votés en première lecture par la première chambre. En cas de désaccord, la décision finale ne lui appartenait pas et le dernier mot revenait à l'Assemblée nationale. Ses pouvoirs étaient d'ordre consultatif. De plus, il donnait son avis au gouvernement si celui-ci le sollicitait sur toute question. C'est ce conseil qui vota avec l'Assemblée nationale, le 18 mars 1970, la destitution du prince Sihanouk<sup>207</sup>.

## 2. LE BICAMERISME REPUBLICAIN (1972-1975)

**174** — Les articles 46 à 64 de la constitution de 1972 organisent le Parlement, composé de l'Assemblée nationale et du Sénat. Le Sénat républicain disposait de pouvoirs beaucoup plus importants que le Conseil du Royaume. Son mandat était de six ans. Il comprenait vingt-huit à quarante membres élus au suffrage universel indirect. Il était composé de trois cinquièmes de membres représentant les régions, un cinquième représentant la fonction publique civile et un dernier cinquième représentant l'armée. En cas de désaccord entre le Sénat et l'Assemblée nationale sur un texte de loi, leur réunion commune sous forme de Congrès permettait l'adoption définitive du texte.

### B. Le contexte de la création du Sénat en 1999

**175** — Ces deux modèles de bicamérisme cambodgien ont leurs propres caractéristiques. Le bicamérisme actuel est encore plus particulier tant dans sa composition que dans ses pouvoirs. Pour comprendre sa justification, il est indispensable de rappeler le contexte de sa création.

Le 26 juillet 1998, les Cambodgiens élisent la deuxième Assemblée nationale du régime en place depuis le 23 septembre 1993<sup>208</sup>. Parmi les 39 partis politiques qui ont présentés des candidats, 3 seulement obtiennent des sièges. Les 122 sièges à pourvoir se répartissent entre le Parti du Peuple Cambodgien (PPC) pour 64 sièges ; le Funcinpec, pour 43 sièges et le Parti Sam Rainsy (PSR), pour 15 sièges.

Dans une démocratie « ordinaire », la majorité absolue de 64 sièges détenus par le PPC aurait suffi à la mise en place des institutions de l'État, notamment du gouvernement. Mais ce n'est

---

<sup>207</sup> Sur cette destitution, v. Norodom Ranariddh, *Droit public cambodgien*, op. cit., n° 165 et s. ; Ph. Richer, *Le Cambodge. Une tragédie de notre temps*, op. cit., p. 148 et s.

<sup>208</sup> Sur les élections législatives de 1998, v. EDA n° 271, Dossiers et documents n° 7/98 - 16/09/1998.

pas le cas du Cambodge. La disposition constitutionnelle 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 81 députés. Le résultat montre que le parti gagnant n'a pas pu obtenir cette majorité. Il fallait alors une alliance politique pour mettre en place le nouveau gouvernement.

**176** — Cependant, une crise politique éclate lorsque le Funcinpec et le PSR, alliés pendant la campagne électorale et idéologiquement proches l'un de l'autre contestent la validité des résultats électoraux. Ils prétendent pour l'essentiel que le décompte des suffrages avait été faussé par des manœuvres du PPC et que la règle d'attribution des sièges a été adoptée en fraude de leurs droits par un Comité National Electoral dominé par le même PPC. Début septembre 1998, la contestation prit une grande ampleur. Des manifestations se sont succédées. Elles ont parfois été durement réprimées par la police. Le climat post-électoral était tendu. Devant la pression internationale de plus en plus vive, les acteurs politiques ont pris conscience que cette situation pouvait causer des affrontements irrémédiables si elle perdurait.

Fin septembre, les affrontements entre les manifestants et les forces de police ont été moins tendus grâce à la réunion des dirigeants des trois partis ayant des sièges à l'Assemblée nationale. Un premier accord intervient sur un nouveau décompte des suffrages. Les réunions suivantes, entre les mêmes partenaires, se sont focalisées sur la reconnaissance de la méthode de répartition des sièges, sur l'amnistie demandée par les royalistes au profit de leurs partisans défaits lors des événements des 5 et 6 juillet 1997, sur la répartition des responsabilités qui devait accompagner le futur gouvernement. Mais les progrès ont été minces.

**177** — Dès le début du mois d'octobre 1998, il apparaît clairement que l'un des principaux obstacles à un accord politique est constitué par la détention de la présidence de l'Assemblée nationale. Le Funcinpec la revendique et le PPC aussi. Pendant le mois d'octobre 1998, le débat entre PPC, Funcinpec et PSR s'est concentré sur cette désignation du président de l'Assemblée. Aucun compromis n'a été trouvé. Les positions semblaient bloquées et ce blocage empêchait tout progrès des négociations politiques générales sur la composition du futur gouvernement et sur sa politique.

Il fallut l'intervention du Roi. Ce dernier a provoqué une réunion au sommet, au Palais royal, à laquelle participèrent les seuls responsables du PPC et du Funcinpec. Un accord a finalement été trouvé à l'issue des journées des 12 et 13 novembre 1998. L'accord a annoncé d'une vaste révision constitutionnelle consistant à créer une seconde chambre parlementaire, le Sénat. Le monocamérisme cambodgien devient alors un bicamérisme.

**178** — Normalement, une institution qui se crée fait l'objet de réflexions politiques préalables. Mais le Sénat se crée dans la surprise et l'étonnement, dans le seul but de

débloquer la situation de crise politique provoquée par le résultat des élections de l'époque<sup>209</sup>. Le Sénat est officiellement constitué le 4 mars 1999 par un vote de l'Assemblée nationale, par 106 voix sur 111 (5 contre, 11 absents). La révision constitutionnelle du 8 mars 1999, qui entérine cette création, se fait 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. Le 25 mars 1999, les membres du sénat se rassemblent pour la première fois, au palais de Chamcar Mon, afin de prêter serment. Depuis sa création, le Sénat fait l'objet de nombreuses critiques en ce qui concerne son utilité même. Ainsi début janvier 2003, la prorogation du mandat du premier Sénat, en raison de l'impossibilité d'organiser les élections sénatoriales en 2004, fut confirmée par le président de l'Assemblée nationale, le Roi lui-même ayant proposé de revenir au système de la Chambre unique<sup>210</sup>.

## § 2 : L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DU SENAT

**179** — L'organisation interne du Sénat est comparable à celle de l'Assemblée nationale. C'est le cas, par exemple, pour son autonomie budgétaire et les indemnités dont bénéficient les sénateurs (article 105). Les mêmes modalités président à sa mise en place ou à son fonctionnement. Il en va de même pour le serment, l'adoption du règlement intérieur, les élections des présidents, vice-présidents, présidents des commissions (article 106), qui sont tous élus à la majorité des deux tiers des membres du Sénat.

### A. La présidence et la désignation des sénateurs

**180** — Une exception à la disposition générale de l'article 100 est prévue, pour le premier Sénat, par l'article 157 de la Constitution. Ce dernier article adopte une disposition transitoire : ainsi, pendant cette première législature, est-il prévu que le Roi désigne le président, les deux vice-présidents, les deux sénateurs relevant de sa prérogative ainsi que les autres sénateurs. Ces derniers sont désignés parmi les membres des partis représentés à l'Assemblée nationale, et sur proposition conjointe du président de l'Assemblée et du président du Sénat<sup>211</sup>.

Même transitoire, ce mode de désignation ne peut que susciter la critique. En vertu de l'article 99, le Sénat est investi du pouvoir législatif. Il doit, pour remplir ce rôle, représenter une légitimité politique puisque la loi est l'expression de la volonté générale du peuple. Or, la

<sup>209</sup> Pour plus de détails sur l'origine et l'évolution de la crise post-électorale de 1998 qui a conduit à la création du Sénat, v. *EDA* n° 275, Dossiers et documents n° 9/98-16/11/1998 ; *EDA* n° 279, Dossiers et documents n° 1/99-16/01/1999 ; M. Gaillard, *De l'instrumentalisation du droit constitutionnel cambodgien*, *Ann. FDSE* 1999, p. 97 et s. ; Ph. Richer, *Le Cambodge. Une tragédie de notre temps*, *op. cit.*, p. 124 et s.

<sup>210</sup> Selon *EDA* n° 371, Dossiers et documents n° 3/2003 - 16/03/2003.

<sup>211</sup> Art. 157 al. 2. Les sénateurs seront pour cette première législature au nombre de 61, comme le prévoit le même art. 157 al. 2 : 31 sont membres du PPC, 21 du Funcinpec, 7 du PSR, (*EDA* N° 287, Dossiers et documents N° 5/99- 16/05/1999), auxquels s'ajoutent deux membres désignés par le Roi.

désignation des sénateurs parmi les membres des partis politiques ayant des sièges à l'Assemblée nationale fait des sénateurs des représentants des partis politiques plus que du peuple. Un tel mode de représentation fait que le Sénat de cette première législature n'a pas de légitimité démocratique. Le Roi a critiqué également cette composition illégitime. Dans son message du 16 janvier 2004, il écrit que « Tant que notre Sénat ne sera pas né du Peuple électeur, il constitue une « épine » dans le pied du faux et grotesque « colosse » aux pieds d'argile qu'est notre « démocratie » soi-disant « à l'occidentale ». Le Sénat ne sera un honneur et un « bénéfice » pour le Cambodge « démocratique » que lorsqu'il sera issu du peuple, à l'instar de l'Assemblée nationale »<sup>212</sup>.

**181** — Cette disposition transitoire de l'article 157 peut faire l'objet de deux remarques :

- L'article 157 semble donner le pouvoir au Roi de désigner librement deux de ses membres ainsi que le président et les vice-présidents, alors qu'il doit suivre les propositions des présidents des assemblées pour ce qui concerne les autres sénateurs. En réalité, cette distinction n'a pas de sens. Le pouvoir du Roi se limite en réalité à celui de désigner les deux membres relevant de sa prérogative alors que le président, les vice-présidents et les autres membres ont déjà fait l'objet d'un accord politique entre les deux premiers partis vainqueurs de l'élection législative. Chea Sim, président du PPC, a ainsi été nommé président du Sénat dès le 11 novembre 1998, c'est-à-dire avant même la création de l'institution qu'il devait présider<sup>213</sup>.
- En ce qui concerne ce poste de président du premier Sénat, la logique institutionnelle n'est pas respectée : la pratique institutionnelle suppose en effet que le président soit désigné ou élu lorsque ses membres sont déjà connus et qu'il soit choisi parmi ceux-ci. Mais pour ce premier Sénat, la présidence est autonome à l'égard des membres de sa propre assemblée dans la mesure où le président est nommé préalablement par le Roi sans que ses membres soient connus puisque ceux-ci font l'objet de désignations ultérieures. Cette désignation montre bien que « ce n'est pas seulement la présidence du Sénat qui a été inventée *intuitu personae*, mais l'institution elle-même »<sup>214</sup>.

**182** — Cette absence de légitimité sénatoriale est corrigée par l'article 100 de la Constitution qui prévoit le mode de désignation permanent des sénateurs, à compter du deuxième mandat. L'article 100 prévoit un mode de désignation non uniforme, la plupart des sénateurs étant élus alors que quatre d'entre eux sont nommés :

- *Deux sénateurs sont désignés par le Roi* (article 100 al. 1<sup>er</sup>). Il s'agit là d'une disposition classique qui existait avant 1970 et qui révèle le maintien d'une prérogative royale au sens le plus traditionnel. Des fidèles de la monarchie pourront

<sup>212</sup> <http://www.norodomsihanouk.info/mes%2004/janv%2004/1601%20txt.htm>.

<sup>213</sup> EDA n° 287, Dossiers et documents n° 5/99- 16/05/1999.

<sup>214</sup> M. Gaillard, *De l'instrumentalisation du droit constitutionnel cambodgien*, op. cit., p. 105.

ainsi être récompensés de leurs bons et loyaux services. Cette prérogative était également offerte au Roi par la Constitution de 1947 (article 75) pour désigner deux membres représentants de la famille royale au Conseil du Royaume.

- *Deux autres membres sont élus à la majorité relative par l'Assemblée nationale* (article 100 al. 2). La condition d'élection des sénateurs par la majorité relative est étonnante puisque l'usage constitutionnel semble exiger la majorité qualifiée à divers moments clés de la vie politique du Cambodge (notamment pour l'élection des présidents et vice-présidents de l'Assemblée nationale et pour l'investiture du nouveau gouvernement). La seule explication est que les rédacteurs ont repris simplement la même disposition que celle du Conseil du Royaume<sup>215</sup>. Bien que le texte de l'article 100 al. 2 ne le précise pas, contrairement à celui de la Constitution de 1947, les deux sénateurs élus par l'Assemblée nationale ne doivent pas être désignés parmi ses membres, en raison de l'incompatibilité des fonctions de sénateurs et de députés posée par les articles 79 al. 1<sup>er</sup> et 103.
- *Les autres sénateurs sont élus au suffrage restreint* (article 100 al. 3). Ce mode de suffrage sera défini par une loi électorale postérieure (il en ira de même pour le scrutin)<sup>216</sup>. L'élection des sénateurs au suffrage restreint signifie, selon la décision du Conseil constitutionnel du 22 Septembre 2002, qu'il ne s'agit pas d'un suffrage universel : « la loi détermine d'autres conditions aux électeurs au suffrage universel. Par exemple, les électeurs au suffrage universel doivent être des agriculteurs, des pêcheurs, des commerçants, des ouvriers, des fonctionnaires et d'autres professions ». En attendant la loi postérieure, les sénateurs de la première législature sont désignés parmi les partis représentés à l'Assemblée nationale.

**183** — Pour pouvoir présenter sa candidature comme sénateur, le citoyen doit remplir certaines conditions :

- Le candidat doit avoir au moins 40 ans (article 34 al. 4). L'âge minimum pour être sénateur est donc supérieur à celui prévu à l'alinéa 3 du même article pour les autres mandats électifs, notamment celui de député. Cette différence est classique dans les régimes parlementaires bicaméraux et permet de donner aux sénateurs une certaine légitimité due à l'âge, peut-être afin de compenser celle qui leur manque en raison des modalités de leur élection, mais surtout pour éviter que le Sénat soit une assemblée turbulente.

<sup>215</sup> Art. 76 de la constitution de 1947.

<sup>216</sup> Une proposition initiée par le conseil juridique du Sénat envisage la représentation des sénateurs par des groupes socioprofessionnels, notamment les agriculteurs, les éleveurs, les commerçants, les industriels, les artisans, les personnes exerçant des professions libérales. Cette proposition prévoit que les sénateurs seront élus pour 6 ans au suffrage universel indirect à la proportionnelle. Cette proposition reprend purement et simplement les modalités de désignation des membres du Conseil du Royaume dans la constitution de 1947 (art. 77 et 78) et elle avait été voulue par le Roi lors de la création du Sénat en 1999, qui souhaitait « qu'à l'exception de 6 personnalités nommées par lui-même, l'ensemble des membres du Sénat soient élus par les différents corps de métiers et les groupes nationaux », EDA n° 283, Dossiers et documents n° 3/99-16/03/1999. Cette proposition semble toutefois bloquée puisque les conditions sociales ne permettent pas une telle représentation, en raison du manque de moyens pour recenser et gérer ces différentes catégories socioprofessionnelles, notamment les agriculteurs et les professionnels libéraux.

- Les candidats sénateurs doivent jouir du droit de vote<sup>217</sup>, ils doivent être des citoyens khmers de naissance (article 99 al. 5). Les femmes comme les hommes peuvent devenir sénateurs, conformément au principe d'égal accès à la vie politique posé par l'article 35 al. 1<sup>er</sup>. Dans le premier Sénat, huit femmes sont sénateurs sur 61<sup>218</sup>. La condition de nationalité khmère de naissance reprend celle qui existe pour les députés (article 76 al. 4) et appelle les mêmes commentaires<sup>219</sup>.

**184** — Les sénateurs élisent eux-mêmes leur Président, leurs deux vice-présidents et les présidents des Commissions (article 106 al. 2). Ces élections doivent avoir lieu à la majorité qualifiée (c'est-à-dire aux deux tiers de tous ses membres) identique à celle que pratique l'Assemblée nationale. Le nombre de deux tiers est calculé non pas par rapport aux sénateurs présents au moment de la réunion, mais par rapport au nombre de membres du Sénat.

## B. Le nombre de sièges et le mandat

**185** — L'article 99 al. 2 précise que « le nombre total des sénateurs ne doit pas dépasser la moitié du nombre des membres de l'Assemblée nationale ». Cette disposition signifie que le nombre de sénateurs doit être égal ou inférieur à la moitié du nombre des députés. Ceux-ci étant au nombre de 122, l'article 157 fixe le nombre de sénateurs à 61. Il n'empêche que lorsque l'effectif de l'Assemblée nationale augmente, le nombre de sénateurs peut être modifié pour augmenter dans cette proportion, pour moitié. Il convient de préciser ici que la loi électorale pour les élections de l'Assemblée nationale institue une procédure d'augmentation automatique de nombre des députés en relation avec l'augmentation de la population. Le nombre de sénateurs devrait suivre la même évolution.

**186** — L'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 157 fixe la durée du mandat du premier Sénat à cinq ans. Il prend fin lors de l'entrée en fonction du nouveau Sénat. La durée des mandats suivants est quant à elle arrêtée à 6 ans (article 102). Ce mandat peut être prolongé une fois pendant une durée d'un an en cas de guerre ou d'autres circonstances exceptionnelles. Cette prolongation est faite sur proposition du Roi et est décidée à la majorité deux tiers au moins de tous les sénateurs.

Le premier mandat du Sénat, prenant fin en mars 2004 a été prolongé un an. Le président du Sénat et ses vice-présidents ont fait des propositions au Roi pour demander cette prolongation. Ce dernier, dans son message du 16 janvier 2004, a donné son accord. Il a motivé cette

---

<sup>217</sup> La loi du 26 décembre 1997 relative à la loi électorale prévoit, en son article 50, que pour pouvoir voter, les citoyens doivent être inscrits sur les listes électorales et avoir une carte d'électeur. Les conditions d'inscriptions des électeurs sont : 1 - être de nationalité khmère ; 2 - être âgé de 18 ans au jour des élections ; 3 - avoir une adresse précise dans le Royaume du Cambodge ; 4 - demander soi-même l'inscription ; 5 - ne pas être détenu ; 6 - n'être pas aliéné ou placé sous tutelle par décision de l'autorité compétente.

<sup>218</sup> Une femme a été désignée par le Roi ; 4 sont issues des rangs du PPC et 3 du Funcinpec, aucune du PSR. Source : <http://www.khmersenate.org/02-04-99a.htm>.

<sup>219</sup> Cf. *supra* n° 130.

prolongation au motif que « notre situation politique actuelle est une situation de grande crise », en raison du long blocage des institutions suite aux élections législatives du 27 juillet 2003. Leur mandat peut être renouvelé sans aucune restriction (article 99 al. 4). Ainsi, le Sénat a de nouveau put renouveler pour un an son mandat, le 9 février 2005 après l'accord du Roi Sihamoni, donné par lettre en date du 28 janvier 2005. Si la prolongation de 2004 pouvait se justifier par la crise politique consécutive aux élections législatives de juillet 2003, celle de 2005 est plus surprenante

### C. Le statut des sénateurs

**187** — Investis du pouvoir législatif, les sénateurs bénéficient d'un régime de protection comparable à celui qui existe traditionnellement dans les démocraties constitutionnelles. Les parlementaires, pour exercer sereinement leurs fonctions, doivent en effet être à l'abri des pressions. Dès lors, la situation des parlementaires se caractérise au point de vue juridique par un certain nombre d'avantages et de contraintes dont le but est d'assurer leur liberté dans l'exercice de leur mandat. Il s'agit de les protéger contre toutes pressions populaires, politiques ou de lobbying, qui pourraient compromettre leur indépendance.

#### 1. LES IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

**188** — Les sénateurs jouissent de l'immunité parlementaire comparable à celle des députés (article 104 al. 1<sup>er</sup>). Cette immunité a pour but de protéger les sénateurs contre toute menace ou mesures d'intimidation venant de la part de tiers, politiques ou privés. Elle garantit l'indépendance du sénateur qui pourra exercer son mandat sans craindre, notamment, une arrestation arbitraire ou une tentative de corruption. Cette immunité se décompose en deux aspects, soumis à un régime différent : une protection contre les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions (le sénateur est *irresponsable*) ; une protection contre les actes accomplis au cours de son mandat mais en dehors de ses fonctions (le sénateur est *inviolable*).

**189** — Dans le premier cas – l'irresponsabilité – l'immunité est absolue et le sénateur « ne peut 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 » (article 104 al. 1<sup>er</sup>). L'irresponsabilité ne protège pas le sénateur en tant que tel mais plutôt sa fonction sénatoriale. Elle permet de couvrir les votes, les opinions, les propositions et les rapports du sénateur, que l'activité ait pour cadre la séance publique ou une commission. L'immunité ne soustrait pas les sénateurs aux règles de discipline interne au Sénat, dont le respect est assuré par le président.

Ainsi le 6 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 et sont immédiatement remplacés par trois autres sénateurs PPC. Le Conseil constitutionnel refusa de se prononcer sur la légalité de cette mesure et déclara que leur limogeage est un problème interne au

Sénat<sup>220</sup>. Le 4 janvier 2002, un autre sénateur PPC a également été démis de ses fonctions pour avoir critiqué le train de vie du palais. Saisi par les trois premiers sénateurs, le Comité des droits de l'homme de l'Union interparlementaire de Genève, regroupant 100 nations dont le Cambodge, déclara le 15 février 2002 que ces expulsions étaient illégales<sup>221</sup>.

**190** — La seconde protection – l'inviolabilité – n'est en revanche pas absolue dans la mesure où l'immunité parlementaire du sénateur peut être levée par les autres membres du Sénat. L'inviolabilité protège la personne plus que la fonction afin d'éviter que le sénateur considéré comme une personne privée soit l'objet d'intimidations ou d'arrestations injustifiées. En vertu de l'article 104 al. 3 en effet, la « poursuite, l'arrestation la garde à vue ou la détention d'un membre du Sénat n'est possible qu'avec l'accord du Sénat ou du comité permanent dans l'intervalle des sessions ». Cette règle signifie qu'un sénateur peut très bien être poursuivi en justice en responsabilité civile ou pénale, mais seulement avec l'accord des autres sénateurs<sup>222</sup>.

La levée de l'immunité parlementaire suppose, bien que l'article 104 ne soit pas très clair à ce sujet, une majorité des deux tiers des membres du Sénat. En revanche, cet accord aux poursuites n'est pas nécessaire si le sénateur est pris en flagrant délit d'infraction (article 104 al. 3). Toutefois, dans ce cas, les autorités compétentes de la police ou de la justice doivent d'urgence présenter au Sénat un rapport sur les circonstances de cette arrestation. Les sénateurs peuvent alors décider de suspendre les poursuites contre leur collègue, soit dans ce cas de flagrant délit, soit après un accord aux poursuites, mais cette décision de suspension nécessite une majorité des trois quarts des membres du Sénat. Dans tous les cas et bien que la Constitution ne le précise pas, l'inviolabilité a seulement pour effet de retarder le moment de la poursuite ou de l'arrestation en plaçant le sénateur sous la protection de son assemblée, le temps de son mandat. À la fin de son mandat, les poursuites pourront être intentées ou reprises.

## 2. LES INCOMPATIBILITES ET INDEMNITES

**191** — Les sénateurs sont soumis à certaines incompatibilités, toujours comparables à celles qui frappent les députés. L'incompatibilité de certains emplois privés ou publics avec l'exercice du mandat sénatorial signifie que cet emploi ne peut pas être cumulé avec la fonction de sénateur. Contrairement à l'inéligibilité, l'incompatibilité n'interdit pas un candidat de se présenter à l'élection ni d'être élu ; elle l'oblige seulement à choisir entre l'emploi incompatible et le mandat sénatorial. L'article 103 ne prévoit que des

<sup>220</sup> EDA n° 345, Dossiers et documents n° 1 - 16/01/2002.

<sup>221</sup> EDA n° 349, Dossiers et documents n° 3/2002 - 16/03/2002.

<sup>222</sup> Ainsi à l'automne 2001, seize députés et sénateurs ont été mis en examen pour avoir obtenu frauduleusement des visas à l'ambassade des États-Unis. Chaque visa établi au nom d'un membre de la famille de l'intéressé était revendu entre 15 000 et 20 000 dollars, à des personnes se faisant passer comme épouse, fille ou fils, EDA n° 341, Dossiers et documents n° 9-16/11/2001.

incompatibilités avec des fonctions publiques actives, des fonctions de députés et d'autres fonctions de toute institution prévue dans la constitution.

D'un point de vue théorique, ces incompatibilités entre fonctions publiques actives permettent de garantir le principe de séparation des pouvoirs proclamé à l'article 51 al. 4. Les fonctions publiques actives visent des emplois qu'occupent des fonctionnaires. L'article 139 interdit également le cumul des fonctions de sénateurs et de membre du Conseil Constitutionnel. Ces incompatibilités pour les sénateurs sont absolues, contrairement à celles prévues pour les députés<sup>223</sup>.

Comme pour les députés et contrairement aux membres du gouvernement<sup>224</sup>, la fonction de sénateur est compatible avec des fonctions purement privées, c'est-à-dire commerciales, industrielles, artisanales ou salariales. L'oubli éventuel du constituant de 1993 pour les députés est indéniablement volontaire lors de la réforme de 1999. Cette compatibilité entre la fonction sénatoriale et les emplois d'intérêts privés est, comme pour les députés, contestable dans son principe, en ce qu'elle permet aux parlementaires toutes sortes d'abus liés à la possibilité d'user de leurs prérogatives d'intérêt général à des fins purement privées<sup>225</sup>. Comme pour les députés, cette compatibilité est d'autant plus troublante que le Sénat dispose d'une autonomie financière<sup>226</sup> et qu'il fixe lui-même l'indemnité qu'il alloue à ses membres (article 105).

**192** — En vertu de l'article 105 al. 2, les sénateurs perçoivent une indemnité qui s'élève à environ 2000 \$ à la fin de l'année 2001<sup>227</sup>. Si cette indemnité peut paraître élevée eu égard au niveau de vie, elle est censée garantir la probité financière du sénateur.

#### D. Réunion, quorum et session

**193** — La réunion du Sénat est en principe publique (article 111 al. 1<sup>er</sup>) ce qui signifie que les citoyens doivent pouvoir y assister. Toutefois, l'alinéa 2 précise qu'elle peut se tenir à huis clos à la demande du président du Sénat ou d'un dixième au moins de ses membres, ou encore à la demande du Roi, du Premier ministre ou du Président de l'Assemblée nationale.

<sup>223</sup> Art. 79 al. 2, cf. *supra* n° 136 et s.

<sup>224</sup> Art. 120.

<sup>225</sup> V. ainsi le prêt de 12 millions de dollars consentis par la Chine à un sénateur pour la construction d'une usine de contreplaqué dans la province de Kompong Cham, *EDA* n° 323, Dossiers et documents n° 1/2001-16/01/2001. Cette absence d'incompatibilité risque encore de créer et d'entretenir des liens douteux entre des personnages de haut rang et des organisations illégales ou frauduleuses, v. not. *EDA* n° 315 - 16/09/2000 et *EDA* n° 349, Dossiers et documents n° 3/2002 - 16/03/2002.

<sup>226</sup> En plus de la part sur le budget national qui lui est attribué et des dons de fonctionnement octroyés régulièrement par des États donateurs, le Sénat, comme l'Assemblée nationale, peut trouver des financements complémentaires, notamment par la location de lots de pêche octroyés par le Ministère de l'agriculture en septembre 2000, *EDA* n° 323, Dossiers et documents n° 1/2001-16/01/2001.

<sup>227</sup> Alors que le salaire mensuel d'un agent de la circulation urbaine est de 23 dollars et celui d'un militaire 12,50 dollars, *EDA* n° 345, Dossiers et documents n° 1 - 16/01/2002.

**194** — L'article 111 al. 3 exige un quorum de sept dixièmes des membres du Sénat, comme pour l'Assemblée nationale, pour que la réunion se déroule valablement<sup>228</sup>. Ce quorum signifie notamment que les travaux du Sénat seront invalidés si le vote intervient alors que ce quorum n'est pas atteint. La séance pourra ainsi être suspendue si le quorum n'est pas atteint dans les trente minutes après l'ouverture de la séance<sup>229</sup>. Il convient de préciser ici que le quorum de sept dixièmes que pratiquent l'Assemblée nationale et aujourd'hui le Sénat résulte de la volonté politique propre de l'époque de 1993. Il s'agit de montrer au peuple que les députés, et donc également les sénateurs, ont la volonté de représenter le peuple à tout moment de la réunion parlementaire. Toutefois, le quorum pourrait être considéré comme une règle anti-démocratique dans le sens où il permet à une minorité de députés ou de sénateurs d'empêcher la majorité de se réunir<sup>230</sup>. Plus le quorum est élevé, plus sa légitimité est contestable.

**195** — Le régime des sessions est le même que celui de l'Assemblée nationale<sup>231</sup>. Le Sénat se réunit en sessions ordinaires deux fois par an. Chaque session dure au moins trois mois. Une session extraordinaire peut être demandée par le Roi, le Premier ministre, et un tiers des sénateurs. Dans l'intervalle des sessions du Sénat, son comité permanent, qui comprend le président du Sénat, les vice-présidents et les présidents de toutes les commissions du Sénat, est chargé de l'organisation des travaux (article 108). Ces sessions doivent se dérouler dans la salle de réunion du Sénat à Phnom Penh (article 109). Des réunions en dehors de ce lieu sont de nul effet, sauf exception précisée dans l'acte de convocation en raison des circonstances particulières qui empêcheraient la tenue de ces réunions dans les lieux habituels.

### § 3 : LE ROLE DU SENAT

**196** — En tant que seconde chambre du Parlement, le Sénat dispose comme l'Assemblée nationale du pouvoir législatif (A). Le Sénat a également pour rôle de coordonner le travail entre l'Assemblée nationale et le gouvernement (B) et il dispose de certaines prérogatives plus accessoires (C). En raison de sa place dans l'échiquier institutionnel, le président du Sénat dispose également d'attributions propres (D).

#### A. La participation législative du Sénat

**197** — La rédaction parfois confuse des dispositions constitutionnelles du 8 mars 1999 fait que Sénat et Assemblée nationale ne se partagent pas également le pouvoir législatif.

<sup>228</sup> Ce quorum est repris par l'art. 44 al. 1<sup>er</sup> du Règlement intérieur du Sénat.

<sup>229</sup> Art. 44 al. 3 du Règlement intérieur du Sénat.

<sup>230</sup> Ainsi en 2002, durant quatre sessions parlementaires, plusieurs députés et sénateurs du PSR et du Funcinpec ont boycotté l'Assemblée nationale et le Sénat, rendant impossible l'examen des lois sur la protection sociale, en l'absence de quorum. Les élus ont finalement réintégré leur hémicycle sous peine de se voir retirer leur salaire, EDA n° 359, Dossiers et documents n° 7/2002 - 16/09/2002.

<sup>231</sup> Cf. *supra* n° 143 et s.

## 1. L'INITIATIVE DES LOIS ET LE DROIT D'AMENDEMENT

**198** — L'article 91 al. 1<sup>er</sup> confère aux sénateurs l'initiative des lois de la même façon qu'aux députés et qu'au Premier ministre. L'article 24 du Règlement intérieur du Sénat dispose en effet que les « propositions de lois émanant des sénateurs sont écrites, rédigées sous forme d'articles, et accompagnées d'un exposé des motifs. Après examen et avis de la commission compétente, le comité permanent transmet ces propositions de loi à l'Assemblée nationale ». Cette disposition montre que si le Sénat à l'initiative des lois, le texte doit d'abord être examiné en premier lieu par l'Assemblée nationale, et non par le Sénat.

**199** — L'article 91 al. 2 prévoit que le droit d'amendement ne peut être exercé que par les députés. Le droit d'amendement des sénateurs est néanmoins prévu à l'article 113 al. 3, lorsque le texte voté en première lecture par l'Assemblée nationale parvient au Sénat pour examen. L'article 28 du Règlement intérieur du Sénat précise ce droit d'amendement sénatorial et dispose que « tous les sénateurs peuvent proposer des modifications écrites aux projets ou propositions de loi... ». Le terme de « modifications » ici doit s'entendre comme synonyme d'« amendements ». Une telle disposition montre que le Sénat dispose d'un droit d'amendement identique à celui de l'Assemblée nationale, mais ce droit s'exerce sur les seuls textes déjà votés par l'Assemblée nationale en première lecture, et non sur le texte initial des projets et propositions de lois.

Cependant, si le Sénat dispose bien d'un droit d'amendement, une autre question se pose à propos des restrictions posées par l'article 91 al. 2 qui interdit tous les amendements tendant à diminuer les recettes publiques ou augmenter les charges des citoyens. L'article 91 confère aux deux chambres les mêmes pouvoirs d'initiative des lois alors que les restrictions aux amendements ne s'imposent qu'aux députés. Cette réserve entraîne une interrogation : les amendements sénatoriaux peuvent-ils par amendements diminuer les recettes publiques ou augmenter les charges des citoyens ? Une interprétation exégétique de la Constitution voudrait que les sénateurs puissent effectivement proposer de tels amendements à défaut d'interdiction expresse.

Cette solution semble néanmoins absurde dans la mesure où elle est finalement contraire à l'esprit de l'article 91 al. 1<sup>er</sup> car si les deux chambres ont les mêmes droits d'initiatives et d'amendements, il n'y a aucune raison que le Sénat ne soit pas soumis aux mêmes contraintes que l'Assemblée nationale<sup>232</sup>. Il s'agit sans doute d'une maladresse des rédacteurs de la révision constitutionnelle de 1999.

Néanmoins, cette maladresse a des effets plus théoriques que pratiques. En effet, en admettant que le Sénat puisse proposer un tel amendement, celui-ci devra être ensuite examiné en deuxième lecture par l'Assemblée nationale, en vertu de l'article 113 al. 3. Selon ce texte, l'Assemblée nationale statue sur les seuls amendements proposés par le Sénat, en les

---

<sup>232</sup> M. Gaillard, *De l'instrumentalisation du droit constitutionnel cambodgien*, op. cit., p. 110.

acceptant ou en les rejetant, en tout ou en partie. Dès lors, de deux choses l'une : soit l'Assemblée nationale rejette l'amendement du Sénat, dans ce cas il est définitivement écarté. Soit l'Assemblée nationale accepte cet amendement. Dans ce second cas, l'acceptation expresse de l'amendement s'apparente à une appropriation de l'amendement par les députés dans la mesure où l'Assemblée nationale dispose du dernier mot dans le vote d'une loi. La loi pourra donc être définitivement votée et promulguée, mais elle devra être déclarée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel, en violation de l'article 91 al. 2.

## **2. LES DOMAINES D'INTERVENTION LEGISLATIFS**

**200** — L'article 90 qui énonce les domaines dans lesquels l'Assemblée nationale exerce son pouvoir législatif n'a pas son équivalent pour le Sénat. L'article 99 dispose simplement que le « Sénat est un organe investi du pouvoir législatif, il exerce ses fonctions d'après les dispositions fixées dans la constitution et les lois en vigueur. » Or, la Constitution ne donne pas une liste des attributions législatives du Sénat. Mais en fait, il n'en est pas besoin puisque le Sénat ne pouvant discuter que des textes déjà votés par l'Assemblée nationale, sa compétence se trouve ainsi bornée par celle-ci.

Quelques dispositions constitutionnelles précisent certains pouvoirs du Sénat. Ainsi, les articles 26 et 24 al. 2 consacrent respectivement l'intervention du Sénat pour l'approbation ou la dénonciation des traités et conventions internationaux et pour la déclaration de guerre. Selon l'article 26, « Le Roi signe les traités et conventions internationaux et les ratifie après approbation de l'Assemblée nationale et du Sénat ». Selon l'article 24 al. 2, « Le Roi déclare la guerre après l'approbation de l'Assemblée nationale et du Sénat ».

De plus, l'article 113 al. 1<sup>er</sup>, qui fixe les conditions dans lesquelles le Sénat donne son avis sur les projets et propositions de lois votés par l'Assemblée nationale en première lecture, ne contient aucune réserve quant au domaine sur lequel porte cette compétence. Il est donc possible d'en déduire que dans le silence de la Constitution et par une interprétation littérale, le Sénat peut examiner les projets et propositions de lois votés par l'Assemblée nationale en première lecture pour toutes les questions visées par l'article 90. Dès lors et malgré la rédaction ambiguë des dispositions constitutionnelles relatives au domaine d'intervention législatif du Sénat, il est le même que celui dont dispose l'Assemblée nationale.

## **3. LA NAVETTE PARLEMENTAIRE ET LA PROCEDURE D'ADOPTION DES LOIS**

**201** — Le Sénat participe à la procédure d'adoption des lois. L'article 113 organise traditionnellement la navette, caractéristique des parlements bicaméraux qui signifie que tout projet ou proposition de loi doit être examiné successivement par les deux assemblées du Parlement, en vue de l'adoption d'un texte identique. La navette consiste alors en la transmission du texte tel qu'il a été voté en première lecture afin qu'il soit examiné par l'autre chambre du Parlement. Cependant, la rédaction de l'article 113 al. 1<sup>er</sup>, selon laquelle « le

Sénat donne son avis au plus tard dans le délai d'un mois sur les projets et propositions de lois votés par l'Assemblée nationale en première lecture », induit que l'Assemblée nationale intervient en première lecture puis le Sénat en seconde. La pratique confirme bien cette supposition. Depuis sa création, le Sénat n'a encore examiné en premier aucun texte de loi.

**202** — L'article 113 al. 1<sup>er</sup> dispose que le Sénat « donne son avis » aux projets et propositions votées par l'Assemblée nationale. Cette délimitation du rôle du Sénat ne semble pas cohérente avec l'article 99 qui l'investit du pouvoir législatif, c'est-à-dire, en théorie, d'un véritable pouvoir d'adoption de loi, identique à celui dévolu à l'Assemblée nationale. Il n'en reste pas moins que cette procédure pour « avis » tend à cantonner le Sénat dans un simple rôle consultatif ce qui peut apparaître humiliant, surtout lorsque le Sénat aura eu lui-même l'initiative d'une proposition de loi, laquelle devra néanmoins être examinée en première lecture par l'Assemblée nationale, le Sénat n'étant rappelé que pour donner un avis au texte votée par l'Assemblée nationale. Il s'agit ici sans doute une maladresse des rédacteurs de la révision constitutionnelle dans la mesure où le Sénat jouit, en théorie, des mêmes pouvoirs législatifs que l'Assemblée nationale et qu'il dispose également d'un droit d'amendement.

**203** — L'article 113 al. 1<sup>er</sup> institue la durée de principe d'un mois, réduite à 5 jours en cas d'urgence, pour la navette entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Saisi par le président du Sénat, le Conseil constitutionnel a pu préciser les cas d'urgence ici prévus, avalisant le Règlement intérieur du Sénat qui prévoit déjà certaines des solutions données par le Conseil Constitutionnel. Rendue le 15 juin 2000, la décision du Conseil constitutionnel peut se résumer en deux points :

- L'urgence peut être demandée par l'Assemblée nationale, le gouvernement et les auteurs de la proposition de loi<sup>233</sup>. Cette demande est logique puisque les deux premières institutions disposent du droit d'initiative des lois. En raison de la nécessité du texte, ils peuvent alors accélérer le processus législatif. Le Sénat doit ensuite se prononcer sur la demande d'urgence<sup>234</sup>. Le Sénat n'est toutefois pas lié par cette demande. Il a toute liberté d'accepter ou non la déclaration d'urgence. S'il ne l'accepte pas, il a normalement un mois pour examiner le texte. S'il accepte l'urgence, il doit inscrire le texte en priorité dans l'ordre du jour de la prochaine réunion<sup>235</sup> et le délai de 5 jours s'applique.
- Ce délai de 5 jours est un délai « non franc », c'est-à-dire n'est pas compté le jour de réception de la demande mais est compté le jour d'expiration jusqu'à minuit.

**204** — En ce qui concerne l'issue de l'intervention législative du Sénat, plusieurs hypothèses sont prévues à l'article 113 :

---

<sup>233</sup> Art. 42 al. 1<sup>er</sup> du Règlement intérieur du Sénat.

<sup>234</sup> Art. 42 al. 2 du Règlement intérieur du Sénat.

<sup>235</sup> Art. 41 du Règlement intérieur du Sénat.

**205 — Première hypothèse :** Le Sénat rend un avis conforme dans le délai d'un mois, réduit à 5 jours en cas d'urgence, sur le texte voté en première lecture par l'Assemblée nationale, sans amendement. La loi ainsi adoptée pourra alors être promulguée (article 113 al. 2).

**206 — Deuxième hypothèse :** L'article 113 al. 2 prévoit également le cas où le Sénat ne s'est pas prononcé dans le délai qui lui était imparti, soit un mois, soit 5 jours en cas d'urgence. Selon ce texte, « s'il n'a pas donné l'avis dans les délais prévus, la loi est promulguée dans le texte voté par l'Assemblée nationale ». À première vue, cet article semble introduire l'application de l'adage « qui ne dit mot consent ». Cet adage est surprenant puisqu'il ne vaut guère qu'en droit privé et rarement en matière administrative. Il est encore plus rare de le rencontrer en matière constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel a été amené à préciser ce qu'il fallait entendre par le silence du Sénat. Selon le Conseil, le « fait que le Sénat reste silencieux (n'a rien fait ou n'a rien répondu) signifie que « le Sénat ne s'est pas prononcé ». Mais le mot Sénat exige que le Sénat doit se réunir pour décider qu'il ne donne pas son avis »<sup>236</sup>.

Cette décision est surprenante et elle crée une certaine ambiguïté : le silence suppose l'absence de réaction dont l'absence de réunion est une modalité. Elle est surtout en complète contradiction avec le texte même de l'article 113 al. 2. Cette disposition n'exige pas que le Sénat se réunisse pour décider qu'il ne donnera pas d'avis. Elle signifie simplement que le silence gardé par le Sénat pendant le délai présumera son avis conforme sur le texte voté en première lecture par l'Assemblée nationale. Ce texte a pour finalité d'éviter que le Sénat ne bloque l'adoption d'une loi en refusant de se réunir, ou en évitant qu'une minorité de sénateurs bloque la procédure d'avis du Sénat en boycottant ses bancs afin que le quorum ne soit pas atteint. La décision du Conseil constitutionnel revient à exiger un acte positif – la réunion du Sénat et un vote – pour établir un fait négatif – l'absence d'avis. Cette exigence semble absurde car le fait que le Sénat doive décider qu'il ne donne pas son avis revient en fait à ce qu'il donne un avis conforme, comme il est prévu à l'alinéa premier de l'article 113.

**207 — Troisième hypothèse :** Le Sénat rejette purement et simplement les projets ou propositions de lois votés par l'Assemblée nationale. Celle-ci ne peut alors en reprendre l'examen en seconde lecture avant un délai d'un mois (article 113 al. 7). Ce délai est réduit à 10 jours pour les textes budgétaires et la loi de finances et à 4 jours en cas d'urgence. Ce délai écoulé, l'Assemblée nationale adopte le texte en dernière lecture et la loi votée peut être promulguée. Ce délai d'un mois se justifie difficilement eu égard aux autres délais impartis à l'Assemblée nationale, notamment en cas d'amendement par le Sénat<sup>237</sup>.

Néanmoins, il est possible de voir dans ce délai d'un mois une période de réflexion qui doit conduire les députés, réunis en commission, à tenir compte de l'avis du Sénat pour formuler des modifications au texte initial. De même, la réduction du délai à 10 jours pour les textes

<sup>236</sup> Décision du C.C. du 19 septembre 2002.

<sup>237</sup> M. Gaillard, *op. cit.*, p. 114.

budgetaires et les lois de finances est peu opportune en raison de l'importance, de la longueur et de la technicité de ces textes. Néanmoins, cette réduction peut se justifier par la volonté du constituant de voir respectées les échéances de fin ou de début d'exercice budgétaire, sans que leur adoption ne soit entravée par d'interminables discussions parlementaires, notamment à des fins dilatoires<sup>238</sup>. En pratique, le Sénat n'a jamais rejeté purement et simplement un texte voté en première lecture par l'Assemblée nationale.

**208 — Quatrième hypothèse :** Comme il en a la possibilité<sup>239</sup>, le Sénat peut proposer des amendements au texte voté par l'Assemblée nationale. Celle-ci statue en deuxième lecture « immédiatement », donc sans délai, sur ces seuls amendements sénatoriaux « en les acceptant ou en les rejetant, en tout ou en partie » (article 113 al. 3). Ces précisions sont contraignantes pour l'Assemblée nationale dans la mesure où les amendements sénatoriaux sont à prendre ou à laisser, en tout ou en partie. Les députés ne peuvent en rien reformuler ces amendements, les modifier ou en ajouter d'autres qui tiendraient compte des apports de la discussion devant le Sénat. Dès lors, le « dialogue entre les deux chambres est ainsi considérablement réduit et perd une bonne partie de son intérêt. L'enrichissement parlementaire que constitue théoriquement la navette entre les chambres est ainsi vidée d'une grande partie de sa substance »<sup>240</sup>. Le bicamérisme ainsi institué s'apparente alors non comme une possibilité de discussion mais comme une double procédure d'enregistrement par une chambre des textes votés par l'autre.

En pratique, les sénateurs n'utilisent que peu leur droit d'amendement. Entre 1999 et 2002, sur les 60 textes de loi examinés par le Sénat après l'adoption en première lecture par l'Assemblée nationale, 2 seulement ont fait l'objet d'amendements. Dans ce cas, deux hypothèses sont possibles :

- L'Assemblée nationale adopte les amendements sénatoriaux : la loi ainsi amendée sera alors promulguée. L'adoption par l'Assemblée nationale des amendements sénatoriaux est en effet définitive, c'est-à-dire que le texte adopté sera promulgué sans qu'il revienne en seconde lecture devant le Sénat. C'est le cas par exemple du projet de loi sur la création du Ministère des affaires féminines et des anciens combattants. Après avoir été adopté par l'Assemblée nationale, le Sénat a proposé un amendement sur l'article 3 du texte et a renvoyé à l'Assemblée nationale. Après avoir été examiné et adopté par cette dernière, le texte a été soumis directement au Conseil constitutionnel sans qu'il soit examiné en seconde lecture par le Sénat. De fait, l'utilité d'une navette après un amendement sénatorial ne se justifierait qu'en cas de rejet pur et simple de l'amendement par l'Assemblée nationale. Le Sénat pourrait alors discuter ce rejet, soit pour l'entériner, soit afin de proposer un autre amendement en prenant en compte les motifs de rejet de l'Assemblée nationale. Si l'Assemblée nationale accepte l'amendement, il est effectivement inutile que le Sénat se prononce une nouvelle fois.

<sup>238</sup> M. Gaillard, *op. cit.*, p. 113.

<sup>239</sup> Cf. *supra* n° 198 et s.

<sup>240</sup> M. Gaillard, *op. cit.*, *loc. cit.*

- L'Assemblée nationale rejette les amendements sénatoriaux en tout ou en partie. Une navette est alors instituée dans le délai limite d'un mois, réduit à dix jours pour les textes budgétaires et la loi de finances et à deux jours en cas d'urgence<sup>241</sup>. Ce délai commence en principe à courir à partir du premier renvoi par le Sénat<sup>242</sup>. Au terme du délai prévu et si l'accord n'est pas intervenu, la navette dure alors indéfiniment comme le prévoit l'article 113 al. 6. Au cas où l'Assemblée nationale a laissé expiré ou prolonge le délai d'examen dont elle dispose, le Sénat peut, dans ce cas, l'augmenter d'autant. Le Conseil constitutionnel est intervenu pour préciser ce 6<sup>ème</sup> alinéa de l'article 113. Selon le haut Conseil, l'expression « si l'Assemblée dépasse ou prolonge les délais d'examen dont elle dispose » signifie « si, après que le Sénat ait demandé la modification, l'Assemblée nationale n'a rien fait jusqu'à l'expiration d'un mois ou de 10 jours ou de 2 jours selon les cas ». Pour le Conseil, le dépassement des délais induit une absence de réunion de la part des députés. Cette conception est restrictive puisque ce dépassement peut également provenir d'une véritable discussion parlementaire, due à la technicité ou à l'enjeu du texte, surtout dans les hypothèses où les délais ont été réduits. La seconde partie de l'alinéa 6, selon laquelle « le délai prévu pour l'accord des deux chambres est augmenté d'autant », signifie, pour le Conseil Constitutionnel, que « l'Assemblée nationale se réunit et décide de prolonger au-delà d'un mois, ou de 10 jours ou de 2 jours selon chaque cas »<sup>243</sup>. Cette interprétation est étrange et ne semble pas correspondre exactement à la lettre du texte qui prévoit une augmentation automatique du délai, sans qu'une réunion de l'une des chambres ne soit requise. Toujours est-il que cette extension du délai « est destructeur de toute contrainte juridique »<sup>244</sup> dans la mesure où l'Assemblée nationale dispose du temps qu'elle veut pour répondre au Sénat. Ainsi, l'Assemblée nationale peut paralyser la navette en refusant de réexaminer le texte amendé par le Sénat puisqu'elle n'est soumise à aucune restriction de temps pour procéder à la seconde lecture. Cette navette avortée risque de se traduire par l'enterrement pur et simple du texte.

## B. Le pouvoir de coordination dévolu au Sénat

**209** — L'article 112 précise que « Le Sénat a pour attribution de coordonner le travail entre l'Assemblée nationale et le gouvernement ». Il s'agit là en théorie d'un rôle très important qui permet au Sénat d'exercer une influence décisive sur les travaux des deux instances que sont le gouvernement et la Chambre basse.

---

<sup>241</sup> Art. 113 al. 4 et 5. Cette réduction des délais pour les textes budgétaires et les lois de finances est également peu opportune, pour des raisons identiques à celles vues pour la précédente réduction de délai. De même, le délai de deux jours en cas de déclaration d'urgence n'a aucun sens dans la mesure où une assemblée ne peut voter un texte de loi dans de bonnes conditions si elle ne dispose pas d'un délai raisonnablement long. L'institution d'un tel délai ne peut que profiter à l'Assemblée nationale puisqu'elle a la priorité dans le processus de la navette.

<sup>242</sup> D.C. du 12 septembre 2002, préc.

<sup>243</sup> Décision du C.C du 19 septembre 2002.

<sup>244</sup> M. Gaillard, *op. cit.*, *loc. cit.*

Pourtant, ce rôle n'est pas exercé de manière effective. L'article 112 n'énonce que le principe sans que nulle part ailleurs en soit prévu la substance. Le Conseil constitutionnel n'en donne d'ailleurs pas plus de précision. Sa décision du 8 novembre 2000 se contente de préciser qu'il s'agit d'un rôle politique du Sénat ne pouvant être limité par aucun texte réglementaire ni aucune loi. Le Sénat doit utiliser tous ses moyens et peut intervenir à tout moment afin de résoudre une crise politique, mineure ou majeure, entre ces deux institutions. Le Sénat n'impose pas ses vues de façon discrétionnaire à l'Assemblée nationale et au gouvernement. Autrement dit, ce rôle ne lie pas ces deux institutions. Enfin, cette décision précise que ce rôle est considéré comme ayant un résultat positif lorsque le compromis est trouvé.

Cet énoncé fait que l'article 112 reste un principe encore dépourvu de substance. Ce pouvoir de coordination donne l'image d'une « enveloppe vide »<sup>245</sup>. Depuis sa création, le Sénat n'a ainsi jamais exercé le pouvoir reconnu par l'article 112. Vu la réalité de la distribution des compétences entre les institutions exécutives et législatives, le Sénat n'a aucun moyen juridique pour assumer ce rôle dans la mesure où il est tributaire des informations que l'Assemblée nationale et le gouvernement veulent bien lui donner. Nulle part il n'est prévu que le Sénat peut, de sa propre initiative, exercer une quelconque influence sur les deux autres institutions.

— Face à cet énoncé de l'article 112, deux hypothèses sont envisageables :

- Soit la coordination du Sénat se résume au rôle consultatif, c'est-à-dire de donner un avis au sens de l'article 113. Dans cette première hypothèse, il donne son avis sur toutes les questions épineuses entre l'Assemblée nationale et le gouvernement. Dans ce cas, il n'intervient qu'à la demande de l'Assemblée nationale ;
- Soit il s'agit d'un véritable pouvoir, c'est-à-dire d'une intervention du Sénat pour trouver un compromis lorsqu'il existe une crise entre le gouvernement et l'Assemblée nationale. C'est le cas, par exemple, lorsque l'Assemblée nationale est en désaccord avec la politique gouvernementale, provoquant une crise politique grave, notamment la mise en cause de la politique du gouvernement ou la tentative à la dissolution de l'Assemblée nationale.

### C. Les autres pouvoirs du Sénat

**210** — La révision constitutionnelle permet au Sénat d'exercer des attributions dans des domaines comparables à ceux de l'Assemblée nationale. En effet :

- Comme l'Assemblée nationale, le Sénat reçoit les messages du Roi. Ces messages sont donc lus devant les deux institutions, mais sans être suivis de débat (article 18) ;

<sup>245</sup> M. Gaillard, *op. cit.*, p. 115. La raison qui suscita la rédaction de cet article pourrait être liée à la personnalité du président du Sénat. Ce dernier étant une des hautes personnalités du monde politique cambodgien, le placer dans une poste sans aucune influence sembla inappropriée.

- La possibilité de proroger son mandat par majorité de deux tiers à la demande du Roi en cas de « temps de guerre » ou dans des « situations exceptionnelles, lorsqu'il est impossible d'organiser des élections » (article 102 al. 2). Cette prorogation du mandat sénatorial est possible pour une durée d'un an. Passé ce délai et si les circonstances n'ont pas changé, le Sénat peut *a priori*, à défaut de précision du texte, voir son mandat de nouveau prorogé, dans les mêmes conditions et selon les mêmes modalités. C'est le cas notamment en 2004, année d'échéance du premier mandat mais prorogé pour une durée d'un an suite à l'accord du Roi dans son message du 16 janvier 2004, puis en février 2005, le premier mandat du Sénat ayant été une deuxième fois prorogé pour la même durée d'un an<sup>246</sup>.
- Un quart des sénateurs<sup>247</sup>, tout comme le président du Sénat, peut saisir le Conseil constitutionnel avant comme après promulgation de la loi (articles 140 et 141). Les citoyens peuvent également contester la constitutionnalité d'une loi après sa promulgation par l'intermédiaire des membres du Sénat ou du président du Sénat, lesquels pourront saisir le Conseil Constitutionnel dans les modalités prévues pour la saisine directe (article 141).
- Comme l'Assemblée nationale et les autorités de l'État, le Sénat reçoit les doléances votées par le Congrès national qui permet aux citoyens d'être informés directement des diverses affaires d'intérêt national et de soumettre des vœux et des propositions aux autorités de l'État en vue d'une solution (article 149 al. 1<sup>er</sup>).

**211** — En conclusion, on peut affirmer que le bicamérisme cambodgien ne respecte l'égalité entre les deux chambres que dans des domaines très limités. L'égalité, par exemple, existe dans certaines attributions générales : le message du Roi, le pouvoir de prorogation du mandat ou le pouvoir de saisir le Conseil constitutionnel. Mais en ce qui concerne son intervention législative, le Sénat s'insère dans un schéma de bicamérisme inégalitaire, à son détriment.

#### **D. Le rôle du président**

**212** — Le président du Sénat, considéré comme une des personnalités clés de la vie politique, a, d'abord, le rôle de Régent (1) et ensuite d'autres rôles dévolus par la constitution (2).

#### **1. LA QUALITE DE REGENT**

**213** — L'innovation essentielle de la révision constitutionnelle de 1999 consiste dans le transfert du rôle de Régent du président de l'Assemblée nationale au président du Sénat (article 11 al. 1<sup>er</sup>). Cet article dispose qu'en cas d'empêchement du Roi du fait d'une maladie

<sup>246</sup> Cf. *supra* n° 186.

<sup>247</sup> Soit 16 sénateurs sur 61.

grave, le président du Sénat devient Régent, c'est-à-dire chef d'État par intérim. Le même article 11 fixe ensuite un ordre précis de dévolution des intérimis en fonction d'empêchement pouvant frapper successivement leurs titulaires. Ainsi, en cas d'empêchement du président du Sénat, les chefs d'État intérimaires postérieurs seraient, dans l'ordre : le président de l'Assemblée nationale ; le premier vice-président du Sénat ; le premier vice-président de l'Assemblée nationale ; le second vice-président du Sénat ; le second vice-président de l'Assemblée nationale<sup>248</sup>.

L'article 12 al. 1<sup>er</sup> vise l'hypothèse de la mort du Roi, c'est-à-dire de l'empêchement définitif. Dans ce cas, le président du Sénat devient également chef de l'État par intérim en qualité de Régent. En cas d'empêchement du président du Sénat, les chefs de l'État intérimaires sont les mêmes que ceux prévus par l'article 11. Mais dans ce cas, l'intérim ne peut durer que sept jours au terme desquels le Conseil du Trône doit désigner un nouveau souverain (article 13 al. 1<sup>er</sup>).

L'article 30 vise le cas de l'absence du Roi<sup>249</sup>, hypothèse d'empêchement qui ne concerne ni le cas d'une maladie « grave » (article 11) ni la mort (article 12). Pendant cette absence du Roi, l'intérim est encore réglé de la même façon que dans les deux autres cas.

Dans tous les cas, le Régent accomplit les fonctions dont le Roi est normalement investi par la Constitution (article 11 al. 1<sup>er</sup>).

## 2. LES AUTRES ROLES DEVOLUS PAR LA CONSTITUTION AU PRESIDENT DU SENAT

**214** — Le président du Sénat exerce également les fonctions suivantes :

- Il choisit, avec le président de l'Assemblée nationale et le premier ministre, les médecins experts qui certifieront la gravité de la maladie du Roi (article 11 al. 1<sup>er</sup>) ;
- Il est membre du Conseil du Trône pour élire le nouveau souverain (article 13 al. 2) ;
- Il donne son accord, avec le président de l'Assemblée nationale et le premier ministre, à la décision du Roi de proclamer l'état d'urgence lorsque la Nation est en danger (article 22) ;
- Il peut saisir le Conseil constitutionnel pour la vérification de la conformité d'une loi à la Constitution, aussi bien avant qu'après la promulgation (article 140 al. 1<sup>er</sup> et 141 al. 1<sup>er</sup>) ;

<sup>248</sup> L'attribution en cascade de la régence est quelque peu artificielle puisqu'on imagine mal qu'une telle cascade d'empêchements successifs puisse frapper les chefs d'État intérimaires. Elle ne fait qu'exprimer la volonté d'équilibrer les pouvoirs des deux partis dominants : chaque chambre est accompagnée de deux vice-présidents qui appartiennent à l'autre parti de la coalition. L'intérim est donc dévolu, selon une stricte alternance, tantôt au PPC, tantôt au Funcinpec.

<sup>249</sup> Notamment lorsque le Roi se rend à l'étranger pour raisons médicales, situation fréquente lors du règne du Roi Sihanouk.

- Il préside les réunions du Sénat, reçoit les projets de lois votés par l'Assemblée nationale et les textes votés par le Sénat pour les transmettre à l'Assemblée nationale, assure l'application du règlement intérieur du Sénat et organise les relations internationales du Sénat (article 110 al. 1<sup>er</sup>).
- Il est membre du comité permanent du Sénat chargé de l'organisation des travaux pendant l'intervalle des sessions du Sénat (article 108).

#### § 4 : LE CONGRES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE ET DU SENAT

**215** — Le Chapitre IX de la Constitution crée une réunion commune sous l'appellation de « Congrès de l'Assemblée nationale et du Sénat »<sup>250</sup>. L'article 116 précise que le Congrès de l'Assemblée nationale et du Sénat est la réunion commune des deux chambres « pour résoudre les problèmes importants de l'État ». La Constitution précise que la réunion commune entre le Sénat et l'Assemblée nationale est tenue sous la direction de co-présidents des deux assemblées (article 157 al. 3). Outre cette précision, elle renvoie à une loi postérieure pour définir ces problèmes « importants » ainsi que pour fixer l'organisation et le fonctionnement du congrès (article 117). Cette loi organique n'a pas encore été votée.

La compétence même de ce congrès – la résolution des problèmes importants de l'État – apparaît particulièrement floue. Pourraient être considérés comme des problèmes importants, par exemple, l'invasion étrangère, la situation internationale grave touchant à la sécurité du pays, la crise économique grave. Ce ne sont que là des points envisageables en attendant que la loi organique censée intervenir pour fixer les modalités d'organisation de ce congrès vienne également préciser, comme la constitution l'y invite, à déterminer ce qu'il faut entendre par « problèmes importants de l'État ».

### *Section 3 : Le gouvernement*

**216** — Les articles consacrés au gouvernement par le chapitre X ne sont qu'au nombre de 10 sur les 158 que comprend le texte. C'est une indication trompeuse de la place qui lui est réservée dans l'ensemble des institutions<sup>251</sup>. En 1994 a été votée la loi sur l'organisation et le

<sup>250</sup> Cette institution ne doit pas être confondue avec le « Congrès national » prévu dans le chapitre XIV (art. 147 à 149), qui est un rassemblement ouvert à tous les citoyens khmers réuni annuellement pour permettre au peuple d'être informé des principaux problèmes nationaux et se prononcer directement en formulant des vœux à l'adresse des autorités de l'État. Ce congrès national n'a jamais été réuni depuis 1993, faute de loi encadrant cette institution. Lors des négociations pour la formation d'un gouvernement royal PPC-Funcinpec, ce dernier parti a souhaité l'adoption de la loi sur le fonctionnement de ce Congrès national, *Cambodge soir* n° 1998, 2-3 et 4 avril 2004, p. 6.

<sup>251</sup> Cette portion congrue attribuée au gouvernement est une constance de l'attitude du constituant cambodgien : en 1972, il ne lui consacrait que 3 articles sur 121 ; en 1974, 17 sur 122 ; en 1976, 1 sur 21 ; en 1981, 3 sur 93. Cette indication n'a cependant qu'une valeur très relative. Ainsi, la constitution française de la V<sup>e</sup> République ne consacre au gouvernement que 4 articles sur 93. Nul ne peut pour autant se fonder sur ce chiffre pour conclure à son inexistence, surtout lorsque le contexte politique est celui de la « cohabitation » entre un président et un

fonctionnement du Conseil des ministres<sup>252</sup>, prévue par l'article 127 de la constitution. La création des différents ministères a fait l'objet de lois successives, la plupart votées lors de la cinquième session de la première législature. Ces textes définissent l'organisation et le fonctionnement de chaque ministère<sup>253</sup>.

Selon l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1994, 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 ».

Ce gouvernement sera examiné d'abord à travers sa mise en place (§ 1), le statut de ses membres (§ 2), les prérogatives qu'il détient (§ 3).

### § 1 : LA MISE PLACE DU GOUVERNEMENT

**217** — La définition de sa composition est livrée dès le premier article du chapitre X. L'article 118 de la Constitution de 1993 dispose que :

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 des ministres d'État, des ministres et des secrétaires d'État comme membres.

Cet article s'ouvre par une définition « en boucle » de la composition du gouvernement. En effet, le gouvernement est constitué du Conseil des ministres. Cette définition, outre sa « circularité », 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 enclorre 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.

**218** — Ce gouvernement est dirigé par un Premier ministre dont la fonction de coordination est ainsi reconnue, et qui est « assisté » de vice-Premiers ministres, ministres d'État, ministres et secrétaires d'État. Cette énumération faite par l'article 118 al. 2, rend contraignante la composition des gouvernements dans un domaine où la souplesse devrait au contraire être préservée. Même si aucune hiérarchie n'est formellement établie par le texte constitutionnel, il reste que les appellations utilisées ainsi que l'ordre de l'énumération créent

---

parlement d'orientation différente. Sous la monarchie, avant 1970, le gouvernement était inféodé au Roi ; sous la République de 1970, il était étroitement subordonné au président ; sous les deux régimes communistes, il n'avait qu'une existence fantomatique.

<sup>252</sup> Loi du 19 juillet 1994, *Annuaire législatif* 1994, p. 29 et s. Sur cette loi, v. not. Norodom Ranariddh, *Droit public cambodgien*, *op. cit.*, n° 384.

<sup>253</sup> Les références de ces textes peuvent être trouvées dans l'*Annuaire législatif* 2000-2001, p. 78 et s.

au moins des préséances de nature hiérarchique. L'article 4 de la loi du 19 juillet 1994 reprend cette énumération, bien qu'il ne mentionne la présence que d'un seul vice Premier ministre. Dans le 3<sup>ème</sup> gouvernement royal du Cambodge, le protocole d'accord entre le PPC et le Funcinpec prévoyait de créer 5 postes de vice Premiers ministres, 3 pour le PPC et 2 pour la formation royaliste<sup>254</sup>. Six postes ont été créés : 4 pour le PPC, 2 pour le Funcinpec.

**219** — La procédure de désignation du gouvernement mêle les interventions d'autorités exécutives et d'autorités législatives.

**Article 119**

Sur proposition du président et avec l'avis conforme des deux vice-présidents de l'Assemblée nationale, le Roi désigne une personnalité parmi les députés du parti vainqueur aux élections pour former le gouvernement royal. Cette 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 dans les termes prévus à l'annexe 6.

C'est tout d'abord le Premier ministre qui doit ainsi être désigné.

La proposition de désignation du futur chef gouvernement doit émaner du président de l'Assemblée agissant avec l'accord des deux vice-présidents. Cette initiative suppose donc 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 al. 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 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.

**220** — Cette relation entre le futur Premier ministre et la majorité parlementaire est renforcée par le fait qu'il doit être pris parmi les membres de l'Assemblée<sup>255</sup> et désigné à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale. C'est là une disposition contraignante qui enferme l'élaboration de la proposition dans un cadre strictement parlementaire. Cela peut être gênant, si le Parlement ne comprend pas, en son sein, de personnalité d'envergure, susceptible de rallier la majorité des députés.

Le texte de l'article 119 ne précise pas si la proposition des présidents et vice-présidents de l'Assemblée, transmise au Roi, peut porter sur plusieurs candidats au poste de Premier

<sup>254</sup> *Cambodge soir* n° 2057 du 1<sup>er</sup> juillet 2004, p. 7.

<sup>255</sup> Art. 5 de la loi du 19 juillet 1994.

ministre. De ce nombre de prétendants dépend pourtant directement la plus ou moins grande liberté du Roi dans l'exercice de son pouvoir de nomination. Si le Roi ne reçoit qu'une proposition limitée à un seul nom, il n'aura naturellement aucune possibilité d'option, et la formulation du texte, ajoutée à son statut de monarque qui « ne gouverne pas », lui ôte le pouvoir de refuser la seule personnalité proposée. L'interprétation littérale du texte, ainsi que la logique majoritaire qui doit théoriquement dominer le fonctionnement de l'Assemblée, poussent à la proposition d'un seul candidat et donc à sa désignation par le Roi, qui n'aura en réalité qu'un pouvoir lié.

Il faut noter enfin, en ce qui concerne cette intervention du Roi, que ce dernier ne fait que « désigner » l'éventuel Premier ministre. Il ne s'agit pas encore de sa nomination. Celle-ci ne peut avoir lieu qu'après le vote de confiance dont bénéficiera l'ensemble du nouveau gouvernement<sup>256</sup>. On ne saurait mieux affirmer le caractère exclusivement parlementaire de l'origine du pouvoir gouvernemental. Le gouvernement ne procède en aucune manière du Roi, le Premier ministre ne peut être nommé par lui avant cette investiture par le Parlement. Cette univocité de la légitimité gouvernementale aboutit en fait à faire du Roi l'exécutant d'une phase préliminaire de mise en place du gouvernement avant que tranche l'Assemblée nationale.

**221** — Cette simple « désignation » ne ressemble pas du tout à ce que connaissent les régimes parlementaires lorsque le chef de l'État « présente » telle ou telle personnalité chargée d'explorer les possibilités de formation d'une majorité parlementaire et d'un gouvernement qu'elle pourrait soutenir. La différence fondamentale est que la proposition de cette désignation du Premier ministre est nécessairement faite par des présidents et vice-présidents de l'Assemblée qui sont l'émanation de la majorité de deux tiers des députés. Les chances de réussite du Premier ministre désigné sont donc *a priori* plus grandes. Cela revient aussi à dire que ce sont ces élus de l'Assemblée qui « font » le futur Premier ministre.

**222** — L'article 119 sous-entend ensuite qu'une fois désigné, le nouveau Premier ministre choisit ses collaborateurs (qualificatif curieux qui désigne, en les dévalorisant quelque peu, les autres membres du gouvernement.), 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<sup>257</sup>. Cette disposition renouvelle en l'élargissant la contrainte qui pesait sur le choix du Premier ministre désigné. Moins contraignante encore est la désignation des sous-secrétaires d'État qui, selon l'article 6 de la loi de 1994, ne sont ni membres du gouvernement royal, ni agents permanents de l'administration. En revanche, il ne fait aucun doute que ces sous-secrétaires d'État seront choisis parmi les membres des partis représentés à l'Assemblée<sup>258</sup>.

<sup>256</sup> Art. 5 de la loi du 19 juillet 1994.

<sup>257</sup> Art. 5 de la loi du 19 juillet 1994.

<sup>258</sup> Dans le 3<sup>ème</sup> gouvernement royal, il a été prévu, pour résoudre la crise politique, de créer 260 postes de sous-secrétaires d'État, *Cambodge soir* n° 2054 du 28 juin 2004, p. 7. Cette enflure des postes gouvernementaux est dans la plus pure tradition de résolution des crises politiques consécutives aux élections législatives, afin de

L'origine parlementaire doit dominer dans la composition du gouvernement. C'est bien sûr une assurance d'harmonie entre exécutif et législatif. Mais cela reste une contrainte susceptible de devenir gênante si le Premier ministre envisage de s'entourer de certains collaborateurs techniciens ou experts sans attache politique marquée. L'appartenance au parlement ou l'appartenance partisane sont la clef de l'accès aux fonctions gouvernementales. Et encore ne s'agit-il pas de n'importe quelle appartenance partisane mais du seul rattachement à un parti représenté à l'Assemblée. L'Assemblée est bien, décidément, la pièce centrale de cet édifice institutionnel. Directement ou indirectement, elle est 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.

**223** — Ainsi 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, une condition de majorité à l'expression de cette confiance qui pourra donc être acquise à la majorité qualifiée. Ainsi, l'article 90 al. 8 de la Constitution dispose que « L'Assemblée nationale vote la motion de confiance au gouvernement à la majorité des deux tiers de ses membres ».

Il faudrait reconnaître que dans chaque élection législative, il est évidemment difficile, voire impossible, d'atteindre les deux tiers de l'Assemblée. Dans cette condition, pour obtenir une telle majorité, le parti gagnant devrait s'allier avec d'autres partis politiques. Si l'autre parti ne le voulait pas, comme à la suite des élections législatives de 2003, il s'ensuit une crise politique, finalement résolue par le vote de la loi additionnelle constitutionnelle organisant le vote dit « bloqué »<sup>259</sup>.

La cause principale de cette crise réside dans l'article 90 de la Constitution. Celui-ci exige une majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée pour qu'un gouvernement soit formé. C'est d'ailleurs la même majorité qui est requise pour qu'un gouvernement soit censuré<sup>260</sup>.

**224** — Cette exigence est à l'origine de comportements post-électoraux très contraignants. En effet, les représentants cambodgiens sont pris dans la contradiction suivante : la représentation proportionnelle, dans un contexte démocratique, rend impossible

---

respecter une parité partisane. Après l'accord du 25 juin 2004, le 3<sup>ème</sup> gouvernement royal comprend finalement « 332 ministres, secrétaires d'État et sous-secrétaires d'État, ce qui a permis de contenter tout le monde. Le nouvel exécutif a donc grossi de 54 %, notamment le nombre des secrétaires d'État qui sont passés de 54 à 135. Les sous-secrétaires d'État sont au nombre de 146, soit cinq de plus que dans le précédent gouvernement », *EDA* n° 403, Dossiers et documents n° 7/2004-16/09/2004. L'un des autres problèmes de cette enflure des postes est que, « selon les calculs de l'ONG d'observation électorale *Comfrel*, l'augmentation d'effectifs 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'État : 450) », *ibid*.

<sup>259</sup> Sur cette loi et la procédure de désignation en bloc du 3<sup>ème</sup> gouvernement royal et des hautes instances de l'Assemblée nationale, cf. *supra* n° 133.

<sup>260</sup> Cela renvoie aux conditions dans lesquelles ce gouvernement peut être démis de ses fonctions, cf. *infra* n° 252 et s. sur la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale.

toute obtention d'une majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale alors que cet article 90 de la constitution rend cette majorité nécessaire.

Il en résulte qu'au lendemain de chaque élection législative, les partis sont dans l'obligation de former une coalition pour atteindre cette majorité. Cette exigence conduit à des négociations et marchandages divers qui se révèlent interminables et provoquent à chaque fois une crise politique post-électorale. Ainsi, en 1998, il a fallu 5 mois pour que le gouvernement nouveau soit formé après les élections législatives de juillet. En 2003, la crise post-électorale a duré presque une année, le gouvernement n'ayant pu être formé qu'en juillet 2004.

La majorité des deux tiers prévue par la Constitution est apparemment démocratique mais elle bloque et rend difficile le processus démocratique du Cambodge. Dans l'immédiat, le mécanisme d'investiture d'un nouveau gouvernement par la majorité de deux tiers des membres de l'Assemblée devrait être modifié. « Si l'on passait de la majorité de deux tiers à la majorité absolue (50 % + 1), comme l'ont pratiqué depuis des siècles, les grands pays de tradition démocratique, le Cambodge ne serait pas confronté à tant de crises. La vie politique serait plus simple. On aurait plus de temps à se consacrer au pays qu'aux affrontements et arrangements »<sup>261</sup>.

**225** — Enfin, cette confiance parlementaire étant acquise, le Roi « signe le Kret de nomination de l'ensemble du Conseil des ministres » (article 119 al. 2)<sup>262</sup>. L'interprétation logique de ce texte va dans le sens d'une obligation de nomination pour le Roi. La référence au Conseil renforce une collégialité gouvernementale qui vient d'être entérinée par l'Assemblée. Les membres du gouvernement devront enfin prêter serment.

## § 2 : LE STATUT DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

**226** — Les incompatibilités concernant les membres du gouvernement sont énoncées en termes beaucoup plus stricts que celles concernant les députés.

### **Article 120.**

La fonction de membre du gouvernement royal est incompatible avec une activité professionnelle commerciale, industrielle et l'exercice d'un emploi public.

Cependant, ce texte omet quelques domaines appréciables d'activités lucratives. Tout d'abord, il ne vise que les activités « professionnelle commerciale, industrielle et l'exercice d'un emploi public ». Cette expression n'englobe pas les situations d'actionnaires ou d'autres détenteurs de capitaux qui ne déploient aucune activité strictement professionnelle, ne sont ni commerçants ni industriels et n'en peuvent pas moins tirer d'énormes profits de leurs fonctions gouvernementales. Il omet aussi les activités agricoles avec tout ce qu'elles peuvent

<sup>261</sup> Ros Chantrabot, *Cambodge, La répétition de l'histoire (de 1991 aux élections de juillet 1998)*, éd. You-Feng, Paris, 2000, p. 376.

<sup>262</sup> Art. 5 de la loi du 19 juillet 1994.

supposer en matière de détention de propriétés immobilières (dans un pays où le sol et le sous-sol sont les principales richesses). Les failles sont donc importantes et nombreuses. Il ne semble pas, en tout cas, que la lutte contre la corruption par l'application, même rigoureuse, de cet article, soit pleinement réalisée.

**227** — Le gouvernement forme enfin une collégialité dont les membres sont solidaires. C'est ce qu'affirme l'article 121 al. 1<sup>er</sup>, à propos de la responsabilité gouvernementale que nous retrouverons plus loin : « Tous les membres du gouvernement royal sont collectivement responsables devant l'Assemblée nationale de la politique générale du gouvernement royal ».

**228** — L'organisation du travail gouvernemental est régie par la loi du 19 juillet 1994 à laquelle renvoie l'article 127 de la constitution. Seuls quelques éléments structurels sont abordés par le texte fondamental, notamment à l'article 123 à propos du Conseil des ministres.

**Article 123.**

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.

Le premier alinéa maintient un minimum de souplesse dans le fonctionnement du gouvernement. En effet, l'obligation hebdomadaire de réunion concerne indifféremment les séances plénières et les séances de travail. Il se peut donc que le Conseil des Ministres ne se réunisse pas, en séance plénière, pendant plusieurs semaines. On peut supposer qu'à la différence des séances plénières, les séances de travail ne réuniront que les membres du gouvernement concernés par l'ordre du jour abordé. Les hauts fonctionnaires et autres experts y participeront aussi.

L'alinéa 2 ne prévoit de délégation des pouvoirs de direction du Premier Ministre que pour les seules séances de travail. Il y a là un risque de blocage du fonctionnement des séances plénières qui restent nécessairement placées sous la direction du Premier Ministre.

La mise à l'écart du Roi est confirmée par le fait que les procès-verbaux de toutes les réunions du Conseil des ministres « doivent être transmis au Roi pour son information » (al. 3). Cela suppose évidemment que le Roi n'a pas accès aux deux formes possibles de réunions gouvernementales et qu'il ne peut obliger le Conseil des ministres à soumettre une question à son ordre du jour.

Plus largement, l'article 124 prévoit la possibilité pour le Premier ministre de déléguer ses pouvoirs. Cette délégation a une portée générale.

**Article 124.**

Le premier ministre peut déléguer ses pouvoirs au vice-premier ministre ou à un membre du gouvernement royal.

**229** — Les hypothèses de vacances des fonctions de Premier ministre sont enfin évoquées de curieuse manière :

**Article 125.**

Lorsque le poste du Premier ministre est vacant d'une façon permanente, il doit être procédé à la nomination d'un nouveau Conseil des ministres dans les conditions prévues par la présente constitution. Si cette vacance est temporaire, un premier ministre par intérim est provisoirement désigné.

L'article 125 évoque tout d'abord le cas où « le poste du Premier ministre est vacant d'une façon permanente ». On supposera qu'il s'agit de l'hypothèse de son empêchement définitif à exercer ses fonctions par suite de maladie, de mort, de mise en cause de nature pénale ou d'événement ayant la nature de la force majeure (car il ne peut s'agir de sa démission pour des raisons politiques qui entraînerait nécessairement celle de tout le gouvernement). Alors, l'ensemble du Conseil des ministres doit être remplacé selon la procédure prévue par la constitution. La solidarité ministérielle minimale suppose en effet que, lorsque la direction du gouvernement doit être modifiée, l'ensemble de l'équipe gouvernementale soit renouvelé. Toutes les pratiques de régimes parlementaires vont dans ce sens et il n'est pas étonnant de voir le régime cambodgien reprendre cette solution.

En revanche, l'article 125 précise que si la vacance est temporaire, « un premier ministre par intérim est provisoirement désigné ». Cette hypothèse d'empêchement provisoire semble s'assimiler à ce que l'on nomme ailleurs la suppléance du chef du gouvernement. Les termes dans lesquels elle est conçue sont des plus flous. Tout d'abord, l'identité de ce Premier ministre par intérim n'est pas précisée dans la constitution. L'article 18 de la loi du 19 juillet 1994 dispose néanmoins qu'en « cas d'absence du premier ministre, ses fonctions sont exercées par le vice Premier ministre ». Ensuite, la durée de l'intérim n'est pas limitée et la fin de cette situation, par nature provisoire, est soumise à la plus grande incertitude. Enfin, le Premier ministre par intérim sera désigné selon une procédure qui n'est absolument pas évoquée par la constitution. L'article 18 de la loi de 1994 ajoute que l'intérim est ouvert « en vertu d'une délégation expresse du Premier ministre ». On peut penser que cette délégation expresse prévoit elle-même la durée de l'intérim.

### § 3 : LES POUVOIRS DU GOUVERNEMENT

**230** — Le Roi dispose de pouvoirs, certes strictement délimités, mais longuement et précisément énumérés par le chapitre II ; l'Assemblée nationale dispose de prérogatives nombreuses fixées par le chapitre VII ; le Sénat dispose de certaines prérogatives prévues au chapitre VIII qui découlent de celles octroyées à l'Assemblée ; le gouvernement, rien. Le chapitre X qui lui est consacré ne lui confère que peu de compétences.

Cette situation est proprement extraordinaire : voilà 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 ». Il n’y a rien dans le chapitre qui lui est consacré qui lui permette d’exercer une quelconque compétence : par la moindre évocation d’une participation à tel domaine exécutif, aucune mention de pouvoir réglementaire, aucun pouvoir de nomination, ni aucun rappel des attributions traditionnelles d’un ministre dans la gestion de son département. Le seul membre du gouvernement doté de quelques pouvoirs est le Premier ministre dont il faut recenser les prérogatives à travers tout le reste du texte constitutionnel. Comblant autant que faire ce peu cette lacune de la constitution, la loi du 19 juillet 1994 vient préciser les attributions du Premier ministre et du Conseil des ministres d’une part<sup>263</sup>, des autres membres du Conseil des ministres d’autre part<sup>264</sup>.

## A. Les pouvoirs du Premier ministre

**231** — Il convient ici de distinguer entre les pouvoirs directement prévus par la constitution (1) et ceux qui découlent de la loi du 19 juillet 1994 (2).

### 1. LES POUVOIRS DIRECTEMENT PREVUS PAR LA CONSTITUTION

**232** — Le Premier ministre doit ou peut :

- participer au choix des médecins qui doivent examiner le Roi avant que s’ouvre l’une des situations de vacance du trône (article 11) ;
- participer à l’élection du Roi (avec cinq autres membres du Conseil du trône, article 13) ;
- informer le Roi, deux fois par mois, sur la situation générale du pays (article 20) ;
- donner son accord (avec le président de l’Assemblée nationale et le président du Sénat) avant que le Roi proclame publiquement l’état d’urgence (quand la Nation est en danger, article 22) ;
- proposer au Roi la dissolution de l’Assemblée, avec l’accord du président de l’Assemblée (article 78 al. 2) ;
- proposer la convocation d’une session extraordinaire de l’Assemblée (article 83) ;
- demander le huis clos d’une séance de l’Assemblée (article 88) ;
- prendre l’initiative des lois (article 91) ;
- diriger le gouvernement (article 118) ; diriger les séances plénières et les séances de travail du Conseil des ministres (article 123) ;
- démettre un membre du gouvernement pour les actes répréhensibles commis dans l’exercice de ses fonctions (article 121) ;

<sup>263</sup> Articles 8 à 18 de la loi de 1994.

<sup>264</sup> Articles 19 à 32 de la loi de 1994.

- convoquer annuellement le Congrès (article 148 al. 1<sup>er</sup>).
- saisir le conseil constitutionnel (article 140 et 141) ;
- déposer un projet de révision de la constitution (article 151).

## **2. LES POUVOIRS PREVUS AUX ARTICLES 8 A 18 DE LA LOI DU 19 JUILLET 1994**

**233** — L'article 8 précise tout d'abord que le Premier ministre « est le chef du gouvernement royal ». Dès lors, c'est lui qui « dirige le Conseil des ministres ». Il « convoque et préside les réunions du Conseil des ministres » (article 10 al. 1<sup>er</sup>). Il peut « déléguer à un membre du gouvernement royal le droit de convoquer et de présider un conseil inter ministériel » (article 11). L'article 17 précise également que le Premier ministre « dirige les services du Conseil des ministres ». Il doit ici s'agir des services administratifs ou financiers notamment. Ces premiers pouvoirs sont donc essentiellement institutionnels et administratifs.

D'autres articles déterminent un certain nombre de fonctions plus substantielles. Ainsi, il « coordonne les activités du gouvernement royal dans tous les domaines » (article 9). Selon l'article 12 de la loi de 1994, 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 cette fonction à un membre du gouvernement royal. Ce rôle de négociation et de signature doit être rapproché de celui dévolu au Parlement<sup>265</sup> et au Roi<sup>266</sup>, notamment en ce qui concerne les traités et conventions internationaux.

Le Premier ministre a encore un rôle de signature de certains actes réglementaires : les sous décrets, les décisions et les circulaires adoptés en Conseil des ministres (article 13).

**234** — L'article 14 al. 1<sup>er</sup> de la loi de 1994 reprend certaines attributions de 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.

Sur ce dernier pouvoir, 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. 1<sup>er</sup> selon lequel « 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. ». 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

<sup>265</sup> Article 90 al. 5 pour l'Assemblée nationale.

<sup>266</sup> Article 26 de la constitution.

délégués du gouvernement royal ; les gouverneurs de province ou de ville<sup>267</sup> ; 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<sup>er</sup> 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.

**235** — En vertu de l'article 15 de la loi de 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 vices gouverneurs de provinces et de ville ; les gouverneurs de district et de district municipal, etc. La décision est prise par sous décret.

L'article 16 offre au Premier ministre la possibilité d'effectuer des dépenses non prévues par le budget national, dans certains « cas exceptionnels ou en cas de force majeure ». 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.

## **B. Les pouvoirs du Conseil des ministres**

**236** — La constitution n'attribue de pouvoir aux ministres qu'à travers la manifestation collégiale du Conseil des ministres.

- Ils participent à l'information du Roi sur la situation du pays, deux fois par mois, en compagnie du Premier ministre (article 20) ;
- Ils proposent au Roi les nominations, mutations ou révocations des hauts fonctionnaires civils et militaires, des ambassadeurs, des envoyés extraordinaires et plénipotentiaires (article 21) ;
- Ils proposent au Roi la signature des décrets (article 28) ;
- Ils proposent au Roi de créer et conférer les distinctions honorifiques (article 29).

Il faut adjoindre à cette dernière liste les attributions du Premier ministre dont il est inconcevable qu'il les exerce seul, sans l'accord des autres membres du gouvernement,

---

<sup>267</sup> Le 11 février 2003, suite aux émeutes anti-thaïlandaises, le gouverneur de Phnom Penh, Chéa Sophara, a ainsi été limogé par le Premier ministre et nommé ambassadeur du Cambodge en Birmanie. Deux jours plus tard cependant, l'ancien gouverneur est nommé par le Premier ministre comme son conseiller personnel, avec un rang égal à un ministre et sa mission d'ambassadeur en Birmanie est annulée, *EDA* n° 371, Dossiers et documents n° 3/2003 - 16/03/2003.

formalise ou non par leur contreseing : il s'agit des pouvoirs du Premier ministre prévus par la constitution aux articles 20, 22, 78 al. 2, 83, 91, 118 et 123, 151.

**237** — La loi du 19 juillet 1994 n'apporte pas de précisions complémentaires quant aux compétences du Conseil des ministres. Son article 31 prévoit néanmoins que la détermination de l'ordre du jour du Conseil des ministres, 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.

Cependant, les pouvoirs du gouvernement, ou plutôt du Premier ministre dans les circonstances de crise, restent partagés avec d'autres et notamment le président de l'Assemblée. C'est le cas pour l'initiative du droit de dissolution, la déclaration de l'état d'urgence. Vis-à-vis de l'Assemblée, le Premier ministre ne peut obtenir que la convocation d'une session extraordinaire ou le huis clos d'une séance.

**238** — Ces différents types d'attributions dotent le gouvernement d'une réelle capacité d'intervention juridique et politique. Y figurent notamment les 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. Il n'en reste pas moins étonnant que le gouvernement ne se voie attribuer aucune compétence d'ordre général dans la conduite des affaires publiques. Il y a là une lacune importante qui reflète la volonté du constituant de maintenir les ministres dans un rôle de stricte exécution de la volonté parlementaire. Ces limites révèlent la réalité du rapport de forces existant entre gouvernement et Assemblée. Nous allons en retrouver les conséquences dans l'examen des relations qui les unissent à travers les moyens de pression mutuelle dont ils disposent.

### **C. Les pouvoirs des ministres**

**239** — La Constitution ne prévoit aucun pouvoir propre pour les différents ministres. La loi du 19 juillet 1994 consacre son chapitre 3 (articles 19 à 32) aux compétences des membres du gouvernement royal. Ces dispositions sont néanmoins très générales et ne comportent que des attributions purement administratives d'une part et générales d'autres part.

**240** — Les attributions administratives des membres des différents ministères sont classiques et fondées sur un rapport de hiérarchie. Ainsi, l'article 19 de la loi dispose que le « vice-Premier ministre a préséance sur les autres membres du gouvernement royal ». Celui-ci assiste le Premier ministre dans sa tâche. Les articles 21 à 27 déterminent les modalités de la direction de chaque ministère et institutions ou services à l'intérieur de ce ministère. La personnalité qui dirige et gère un ministère est appelée « président de l'institution » (article 21 al. 1<sup>er</sup>). Ces pouvoirs de direction 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. 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 voté lors de la création des différents ministères.

**241** — Des attributions plus générales concernent le domaine de compétence des différents membres du gouvernement royal et le cadre juridique de la prise de décision. Pour le domaine, l'article 20 de la loi de 1994 donne au Premier ministre le pouvoir de fixer les tâches des ministres d'État et des ministres sans portefeuille. Quant aux ministres avec portefeuille ministériel, leur domaine de compétence est défini par les textes instituant chaque ministère<sup>268</sup>. L'article 29 de la loi de 1994 prévoit le cadre juridique dans lequel s'exercent ces compétences. Selon ce texte, le « président de l'institution prend des arrêtés et des 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 le sous décret ou la circulaire du gouvernement royal ».

Ainsi définies dans leur composante et leurs attributions, les trois institutions constitutionnelles (Assemblée nationale, Sénat, gouvernement) exercent leurs pouvoirs respectifs dans le cadre d'un régime en théorie dominé par le Parlement, particulièrement par l'Assemblée nationale. La nature parlementaire du régime conduit la constitution à organiser les relations entre ces trois institutions.

#### ***Section 4 : La dynamique des pouvoirs***

**242** — La constitution ordonne les relations entre le Parlement, essentiellement l'Assemblée nationale, et le gouvernement selon des mécanismes classiques. Il s'agit d'abord de procédures d'information, puis de moyens de mise en jeu de la responsabilité pénale d'une part et de la responsabilité politique d'autre part.

##### § 1 : LES RELATIONS D'INFORMATION ENTRE ASSEMBLEE ET GOUVERNEMENT

**243** — Les membres du gouvernement ne disposent pas du droit d'entrée et de parole au sein de l'assemblée. Le seul moyen d'exprimer leurs vues est organisé ainsi :

**Article 97.**

Les commissions de l'Assemblée nationale peuvent inviter un ministre à apporter des éclaircissements sur un problème relevant de sa responsabilité.

<sup>268</sup> Les références de ces lois peuvent être trouvées dans l'*Annuaire législatif* 2000-2001, p. 78 et s.

C'est un pouvoir d'information qui ne dépend que du bon vouloir des commissions parlementaires. On peut très bien imaginer qu'en cas de conflit l'Assemblée soit amenée à prendre position sans avoir entendu un seul membre du gouvernement. Cette information à sens unique, c'est-à-dire conditionnée par la seule volonté des députés, est confirmée par la procédure des questions longuement décrite par la constitution :

**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 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.

Cette procédure de questionnement 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.

**244** — Le (ou les) ministre (s) concerné (s), ou le Premier ministre, selon la portée de la question, choisiront de répondre oralement ou par écrit. Si la réponse est 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, le président de l'Assemblée décide d'autoriser ou non un débat. L'Assemblée doit réserver un jour par semaine à cette organisation du débat. Ce dernier ne saurait dépasser la durée maximale d'une séance et enfin, cette séance ne peut, en aucun cas, s'achever par un vote.

On remarquera qu'à nouveau le président de l'Assemblée dispose d'une attribution appréciable puisque c'est lui qui décide de l'exercice d'un débat à la suite de la réponse orale d'un ministre. Il détient ainsi le pouvoir d'affaiblir le gouvernement en organisant un débat sur un sujet qui le gênerait.

Cependant, ce pouvoir du président ne 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.

**245** — En réalité, il lui 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 curieusement 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, consistant à choisir quelles réponses feront l'objet de débats, retrouvera donc une importance capitale dans cette procédure de contrôle de l'activité exécutive.

Ce pouvoir d'information n'a toutefois pas été exercé au cours du premier mandat législatif (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. L'Assemblée nationale a réservé une séance par semaine (jeudi matin) pour des questions-réponses entre les élus et les ministres. Mais cette séance parlementaire n'a pas fonctionné régulièrement. La loi du 8 mars 1999 n'a pas prévu cette procédure de questionnement et d'information en faveur des sénateurs.

**246** — L'Assemblée peut également recevoir certaines informations sur les activités du gouvernement par d'autres procédures non prévues dans la constitution. Il s'agit des procédures de pétition et médiation. C'est la possibilité pour les citoyens de faire intervenir leurs élus pour résoudre certains problèmes. Sont considérées comme pétitions « toutes les demandes, émanant d'un ou plusieurs citoyens, destinées à obtenir satisfaction sur un objet bien précis »<sup>269</sup>. Ces procédures sont utiles parce qu'elles touchent directement la vie quotidienne des citoyens. Or, il est regrettable que ces procédures ne soient instaurées par aucun texte juridique. On ne les retrouve que dans la pratique du travail parlementaire cambodgien, notamment, dans l'affaire de la construction du marché « Olympique » à Phnom Penh en 1993, pour laquelle l'Assemblée nationale est intervenue afin de résoudre le problème du prix trop élevé des nouveaux stands de marché, après les plaintes des citoyens<sup>270</sup>.

## § 2 : LA MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITE DU GOUVERNEMENT

**247** — L'article 121 pose le principe de la responsabilité gouvernementale sous ses deux aspects, pénal et politique :

### **Article 121**

Tous les membres du gouvernement royal sont collectivement responsables devant l'Assemblée nationale de la politique générale du gouvernement royal.

Chaque membre du gouvernement royal est individuellement responsable devant le premier ministre et devant l'Assemblée nationale des actes qu'il a commis.

<sup>269</sup> J. Bourbon, *Les Assemblées parlementaires sous la V<sup>ème</sup> République*, éd. La Documentation française, Paris, 1978 et 1981, p. 167.

<sup>270</sup> Chan Sokunthea, *Le champ de compétence « théorique » de l'Assemblée nationale cambodgienne*, Ann. FDSE 1998, p. 74.

## A. La responsabilité pénale

**248** — La responsabilité individuelle des ministres peut être mise en oeuvre devant le Premier ministre. L'empire de ce dernier sur son équipe est ainsi reconnu. Il est hors de doute que l'expression de l'article 121 ci-dessus, « des actes qu'il a commis », vise des infractions de nature pénale.

L'article 122 le confirme en précisant que « Les membres du gouvernement royal ne peuvent se prévaloir d'un ordre écrit ou verbal de quiconque pour décliner leur responsabilité. » 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.

**249** — Enfin, l'article 126 précise les conditions de mise en oeuvre de cette responsabilité pénale :

### Article 126

Chaque membre du gouvernement royal est sanctionné pour les 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 porter plainte auprès des tribunaux compétents.

L'Assemblée se prononce sur cette affaire par un vote au scrutin secret à la majorité absolue de ses membres.

Après l'article 121, cet article établit une deuxième possibilité de mise en jeu de la responsabilité pénale des membres du gouvernement. 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.

L'article 126 vient prendre le relais. Il peut le faire de deux façons : soit en permettant à l'Assemblée de poursuivre le ministre qui a déjà été sanctionné par le Premier ministre, soit en permettant à l'Assemblée de poursuivre un ministre dont le Premier ministre n'a pas voulu, ou pu, obtenir la démission. La formulation de cet article 126 n'est cependant pas sans équivoque.

**250** — En effet, il affirme d'emblée une stricte obligation : « Chaque membre du gouvernement royal est sanctionné ». Mais l'alinéa suivant mentionne que l'Assemblée, dépositaire du droit de les faire poursuivre, « peut décider de porter plainte auprès des tribunaux compétents ». La différence entre les alinéas – le premier utilisant l'impératif, dans le sens de « devoir », alors que le second utilise le terme « pouvoir » – jette un doute sur l'automatisme de ces poursuites (en tout état de cause, ce ne sont que les poursuites qui « doivent » avoir lieu ; le constituant lui-même, sauf à renier la séparation des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire, ne peut pas établir de sanctions pénales automatiques).

Cette différence dans les termes est bien réelle dans la version khmère de la constitution, ce qui signifie que l'Assemblée récupère ainsi un pouvoir d'appréciation lui permettant de juger de l'opportunité des poursuites. Selon Norodom Ranariddh, 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 »<sup>271</sup>. Dans ce cas, 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'amoindrir les pressions sur les députés. Il aura aussi ses inconvénients, comme la tentation du règlement de comptes entre Assemblée nationale et gouvernement.

Sous cette réserve importante du déclenchement des poursuites pénales, la justice compétente sera la justice de droit commun puisque la constitution n'attribue compétence à aucune juridiction particulière et cite, de manière générique, les « tribunaux compétents ».

**251** — Enfin, le second alinéa de l'article 126 ajoute aux crimes et délits commis par les ministres « le cas de faute grave commise par un membre du gouvernement royal dans l'exercice de ses fonctions ». Cette incrimination n'est assortie d'aucune autre précision qui permettrait d'en approcher la définition. 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 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 alors que la procédure de mise en jeu de la responsabilité politique (qui est la seule logique dans ce genre de circonstances) prévoit, elle, une majorité qualifiée, plus rigoureuse.

## **B. La responsabilité politique du gouvernement**

**252** — La responsabilité politique du gouvernement est une caractéristique essentielle du régime parlementaire. C'est un moyen permettant à l'Assemblée nationale de sanctionner la politique du gouvernement. L'exécutif sera renversé si l'Assemblée lui retire sa confiance. Il s'agit de la procédure de la motion de censure. Le vote de la motion de censure est considéré en droit constitutionnel comme la seule procédure pouvant contraindre le gouvernement à s'expliquer sur sa politique, soit sur sa politique générale, soit sur l'une de ses composantes essentielles. Par cette procédure, les activités du gouvernement sont soumises à un contrôle strict de la chambre des députés. La défiance des députés à l'égard des activités des membres du gouvernement est exprimée dans cette motion.

---

<sup>271</sup> *Droit public cambodgien, op. cit.*, n° 382.

Cette relation caractéristique des régimes parlementaires est régie par l'article 98 de la constitution dans des termes brefs et confus :

**Article 98.**

L'Assemblée nationale peut démettre un membre du Conseil des ministres ou renverser le gouvernement royal en votant une motion de censure à la majorité des deux tiers de l'ensemble des membres de l'Assemblée nationale.

La motion de censure contre le gouvernement royal peut être examinée par l'Assemblée nationale si elle a été déposée par trente députés.

Il en ressort qu'il existerait deux moyens de mettre en jeu la responsabilité politique du gouvernement selon que la motion de censure vise un membre du gouvernement ou le gouvernement dans son ensemble.

**253** — L'existence de la mise en cause individuelle est inhabituelle dans la tradition parlementaire. Elle nie la solidarité gouvernementale et tend à favoriser les forces centrifuges qui s'y trouveraient. En ce sens, elle fait du gouvernement une simple juxtaposition de personnalités, responsables isolément de la direction politique de leurs départements respectifs. Le résultat est bien sûr d'affaiblir la position globale de ce 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 19 juillet 1994. Selon ce texte, « 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 ».

**254** — Dans les deux cas, l'Assemblée vote une motion de censure individuelle, ou censure collective, dont les modalités d'introduction varient selon le destinataire de la motion.

Celle-ci doit être déposée par 30 députés au moins lorsqu'elle vise l'ensemble du gouvernement. Cette exigence est caractéristique des régimes de parlementarisme rationalisé. Le constituant a fixé très haut ce minimum de signataires de la motion, puisqu'il s'agit d'environ 25 % de l'effectif de l'Assemblée. Cela signifie que le simple dépôt d'une motion de censure sera sans doute annonciateur d'un débat difficile pour le gouvernement. Ce seuil permet bien sûr d'éviter les censures à répétition ou tout simplement la paralysie de l'activité parlementaire par des débats provoqués inutilement par des minorités infimes. Cependant, ici, rien, n'empêche les mêmes signataires d'une motion de censure de réitérer leur démarche aussi souvent qu'ils le souhaitent. En revanche, lorsque la motion de censure vise un seul membre du gouvernement, elle peut être présentée, dans le silence du texte et par une interprétation stricte de l'article 98 al. 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 le ministre concerné est le premier d'entre eux.

**255** — Dans les deux cas, la censure doit être votée par une majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée, soit au moins plus de 80 députés sur les 123 qui la composent<sup>272</sup>. Là encore, nous retrouvons, amplifiée, l'une des dispositions caractéristiques de la rationalisation parlementaire.

En obligeant à calculer la majorité censurant le gouvernement sur le nombre de membres de l'Assemblée, le constituant rend plus difficiles les conditions d'adoption de cette censure. Il aboutit à la stabilisation de l'exécutif. Mais il le fait, surtout, en imposant une majorité de censure massive puisqu'au moins égale aux deux tiers de l'Assemblée. Ce seuil est commun : en effet, le gouvernement doit être investi, lors de sa création, par une majorité qualifiée des deux tiers, et il ne peut être renversé que par la même majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée.

Cette majorité des deux tiers semble relever de la mythologie politique. Elle représente un seuil idéalisé de l'adhésion populaire et de la légitimité générale des gouvernants, au Cambodge comme ailleurs.

**256** — Si l'on s'en tient à ces dispositions de l'article 98, le gouvernement est assuré d'une stabilité certaine tant une opposition de cette ampleur paraît difficile, voire impossible à réunir. Et c'est bien sans doute l'objectif du constituant que de fixer des conditions telles qu'elles ne puissent que renforcer la stabilité générale des institutions.

Ainsi, pendant les deux premiers mandats parlementaires, 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 et, comme le note le rapport du Centre de développement social, que « les parlementaires de chaque parti défendent les intérêts de leur parti plutôt que ceux de leurs électeurs »<sup>273</sup>. De plus, lors du deuxième mandat parlementaire (1998-2003), le parti d'opposition n'avait que 15 membres. Ce nombre n'était pas suffisant pour déposer une motion de censure, du moins à l'encontre du gouvernement royal en son entier.

On notera au passage qu'il n'existe pas d'autre condition au dépôt et au vote des motions de censure. 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. De même, le décompte des voix favorables à la censure 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 ne sera pas atteinte. Pour autant, son crédit politique disparaîtra et il lui sera très difficile, sinon impossible, de se maintenir au pouvoir.

<sup>272</sup> En 1993, l'Assemblée nationale se compose de 120 membres, en 1998, 122 et en 2003, 123 membres.

<sup>273</sup> *Cambodge soir* n° 2039 du 7 juin 2004, p. 9.

## § 3 : LA DISSOLUTION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

**257** — La dissolution de l'Assemblée nationale est l'objet de dispositions tendant à stabiliser cette dernière.

**Article 78 al. 1<sup>er</sup> (2<sup>ème</sup> 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 douze 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 soixante jours au plus tard, à compter de la date de la dissolution de l'assemblée.

Pendant cette période, le gouvernement royal est chargé de la seule gestion des affaires courantes.

Le droit de dissolution, jamais exercé depuis l'entrée en vigueur de la constitution, ne peut être mis en œuvre par le Roi que sur proposition du Premier ministre agissant avec l'accord du président de l'Assemblée nationale (article 78 al. 2). Cela signifie que si le Premier ministre a l'initiative de la procédure, le président de l'Assemblée nationale dispose d'un droit de veto sur l'exercice de la dissolution.

Le Roi dispose en la matière d'un pouvoir clairement lié. En effet, aux termes de l'article 78, al. 2, le Roi « doit » dissoudre. Il ne dispose donc d'aucun pouvoir d'appréciation dès lors que les autres conditions prévues par le même alinéa sont remplies. Et l'accomplissement de ces conditions lui échappe totalement, comme on va le voir. En l'espèce, le pouvoir du Roi est donc tout à fait analogue au droit de dissolution des chefs d'État des régimes parlementaires : il est l'instrument de la dissolution, jamais son auteur réel.

**258** — Quant aux conditions objectives de la dissolution, elles sont conçues de manière très restrictive. La formulation même de l'existence de ce droit est significative : « L'Assemblée nationale ne peut être dissoute avant la fin de son mandat sauf... » (article 78 al. 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> phrase). Le texte pose ainsi le principe de non dissolution et n'évoque cette dernière que comme un cas exceptionnel.

La seule hypothèse de dissolution admise est celle dans laquelle « le gouvernement royal a été renversé deux fois pendant une période de douze mois ». Cette condition s'inspire de celle qui existait sous la IV<sup>e</sup> République française (voir encadré n° 56).

L'objectif est évident : il s'agit de stabiliser l'Assemblée en la mettant hors d'atteinte de tout renvoi rapproché et non justifié devant les électeurs. Cette condition a aussi l'avantage de renvoyer aux députés la responsabilité de leur propre instabilité puisque ce sont eux qui auront rempli les conditions de la dissolution en renversant le gouvernement par deux fois en une même période d'une année. Il serait alors facile d'invoquer à leur encontre leur volonté de déstabiliser l'exécutif rendant nécessaire le renouvellement d'une Assemblée dont le constituant espère qu'elle sera dotée d'une majorité plus stable et plus large.

## 56 – LES CONTRAINTES DE LA DISSOLUTION DANS L’HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE KHMERE

La constitution de 1947 contenait, en matière de dissolution, un article 73 (ancien article 69) inspiré encore plus étroitement des conditions de dissolution de la constitution française de 1946 :

« Si, au cours d’une même période de dix-huit mois, deux crises ministérielles surviennent dans les conditions prévues aux articles 101 et 102 ci-après, la dissolution de l’Assemblée nationale pourra être décidée en Conseil des ministres après avis du président de l’Assemblée. La dissolution sera alors prononcée par le Roi, conformément à cette décision.

Les dispositions de l’alinéa précédent ne sont applicables qu’à l’expiration des dix-huit premiers mois de la législature ». Plusieurs dissolutions intervinrent : en 1949, 1953 et 1958.

Quant à la constitution de 1972, elle liait également dissolution et renversement du gouvernement dans des termes proches : « Si au cours d’une période de dix-huit mois, il y a eu deux crises ministérielles, le Président de la République peut, après consultation du Président du Sénat, dissoudre l’Assemblée nationale » (article 79 al. 1<sup>er</sup>).

Les deux régimes communistes ne prévoyaient, bien sûr, aucune possibilité de dissolution.

**259** — L’autre effet de cette condition est d’éviter que le droit de dissolution soit utilisé à des seules fins d’opportunité politique. Une dissolution destinée à profiter d’un contexte politique favorable à la reconduction de sa majorité sortante, telle qu’elle se pratique couramment en Grande-Bretagne ou en France pour la dissolution de 1997, par exemple, est ici exclue. Sauf à imaginer que les animateurs de la majorité parlementaire recourent, comme ce fut le cas en France, en décembre 1955, à une organisation de leur propre mise en minorité à seule fin de remplir les conditions de la dissolution.

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, Norodom Ranariddh, alors toujours premier Premier Ministre, et un certain nombre de députés royalistes, demandèrent la dissolution de l’Assemblée nationale<sup>274</sup>. Fût-elle possible techniquement (recensement, vote d’une loi électorale, existence du Conseil constitutionnel...), une telle dissolution aurait été inconstitutionnelle.

Cette condition d’un double renversement du gouvernement dans une même période de douze mois est cependant loin d’écarter les inconvénients de l’instabilité institutionnelle. En effet, tout comme sous la IV<sup>e</sup> République française, elle ne sera remplie que si le gouvernement peut être démis de ses fonctions<sup>275</sup>.

#### § 4 : LA RELATION ENTRE RENVERSEMENT DU GOUVERNEMENT ET DISSOLUTION DE L’ASSEMBLEE

**260** — Cette liaison avec l’utilisation de l’article 98 peut être illusoire, tout au moins en ce qui concerne la stabilité gouvernementale.

<sup>274</sup> EDA n° 247 - 01/07/1997.

<sup>275</sup> Cf. *supra* n° 252 et s.

En effet, comme en France de 1946 à 1958, l'Assemblée peut fort bien écarter l'application de l'article 98 et obtenir tout de même le départ des gouvernements qui lui déplairont. Il lui suffira donc de refuser au gouvernement les moyens essentiels de sa politique, les textes de loi majeurs dont il estimera avoir besoin, 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 al. 3). Le gouvernement ainsi privé des moyens d'action qu'il estime nécessaires ne pourra pas, politiquement, se maintenir au pouvoir et sera acculé à la démission, sans avoir été renversé dans les conditions constitutionnellement prévues.

Il en ira de même si ce gouvernement se heurte à une très forte opposition réunissant sur une motion de censure plus de la majorité des membres de l'Assemblée sans pour autant atteindre le seuil des deux tiers de ses membres. Son autorité politique sera sérieusement entamée et il ne pourra sans doute pas poursuivre son action.

**261** — Dans les deux cas, les conditions du renversement 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.

Enfin, à supposer que le Premier ministre puisse 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 al. 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 al. 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.

Bref, un tel dispositif abouti très sûrement au blocage du droit de dissolution et à la stabilité d'une Assemblée assurée d'aller jusqu'au terme de son mandat (voir encadré n° 57).

La seule hypothèse dans laquelle l'exercice de la dissolution reste envisageable est celle d'une crise politique majeure dans laquelle l'enjeu de la survie des institutions est dépassé. Hors ce cas, la dissolution ne fonctionnera sans doute pas. Et sans doute n'a-t-elle pas d'ailleurs été conçue pour être utilisée. 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.

**262** — Il résulte de cet examen des relations gouvernement Assemblée 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 réalité, 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.

57 – L'INADAPTATION DU PARLEMENTARISME AUX BESOINS DU CAMBODGE

L'objectif du constituant était bien la stabilité institutionnelle, ainsi que le confirme M. 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.

« Le texte adopté mardi 21 (septembre 1993) est le fruit de marchandages pour le partage du pouvoir dont le prince 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 mis en place par les vietnamiens en 1979 disposeront-ils, du moins s'ils demeurent soudés, d'un droit de veto. La loi fondamentale est donc le reflet d'un équilibre des pouvoirs entre le premier parti du Royaume (le FUNCINPEC, qui aurait d'ailleurs la majorité absolue à l'Assemblée si les élections avaient été entièrement libres) et le second, le PPC, qui contrôle encore l'essentiel de l'administration et des forces armées ».

J.-Cl. Pomonti, *le Monde* du 22 septembre 1993, p. 5.



## Chapitre 2

### La valorisation du droit

**263** — C'est sans doute sous l'influence de l'ONU qu'une large part a été faite aux moyens de régulation juridictionnelle et de fonctionnement des institutions cambodgiennes. Les constitutions antérieures n'ignoraient pas ce domaine, loin de là. Cependant, jamais cette régulation n'avait fait l'objet de dispositions aussi contraignantes. C'est tout le sort de l'État de droit qui est ainsi réglé par deux chapitres de la constitution : le chapitre XI qui est consacré au pouvoir judiciaire, le chapitre XII qui crée un Conseil constitutionnel.

#### *Section 1 : Le pouvoir judiciaire*

**264** — Le chapitre XI comprend huit articles d'inégale importance. Ils traitent de l'origine du pouvoir judiciaire, de son indépendance et des grandes lignes de son auto organisation.

**Article 128 al. 1<sup>er</sup>**

Le pouvoir judiciaire est un pouvoir indépendant.

**Article 129 al. 1<sup>er</sup>**

Les décisions de justice sont rendues au nom du peuple khmer, selon les procédures et les lois en vigueur.

L'origine du pouvoir judiciaire, comme celle de tous les pouvoirs, est dans le peuple. C'est ce qu'implique l'article 129 al. 1<sup>er</sup> lorsqu'il affirme que « Les décisions de justice sont rendues au nom du peuple khmer ». Les deux articles ci-dessus réaffirment le principe de la séparation des pouvoirs à travers sa conséquence sur le pouvoir judiciaire (voir encadré n° 58). Ce dernier est ensuite défini dans des termes aussi nets que ceux utilisés pour définir le pouvoir législatif de l'Assemblée. Ainsi le pouvoir judiciaire détient-il le monopole de la juridiction.

#### 58 – L'ONU ET LE JUGE

Là encore, les accords de Paris avaient fixé les grandes lignes du futur pouvoir judiciaire, et l'ONU n'avait fait que confirmer. Un rapport du PNUD, daté de juillet 1993 et intitulé « Propositions pour une réforme de l'administration publique et de la fonction publique » prévoyait ainsi que « La Constitution devrait consacrer solennellement cette indépendance de la justice et en fournir l'un des instruments essentiels à travers un Conseil supérieur de la magistrature. Mais il faudrait également très rapidement adopter un nouveau statut des magistrats garantissant notamment leur inamovibilité et leur indépendance et leur assurant également des niveaux de rémunération adéquats (les mettant hors de tension de la corruption) » (p. 16).

Le même document prône en p. 18 une justice administrative distincte de la justice ordinaire. V. ces propositions dans le rapport du représentant spécial de l'ONU de 1994, n° E/CN.4/1994/73/Add.1, spéc. n° 26 et s. en ce qui concerne le pouvoir judiciaire.

## § 1 : LE MONOLITHISME DU POUVOIR JUDICIAIRE

**265** — Selon l'article 128 al. 3, le « pouvoir judiciaire est compétent pour tous les litiges, y compris le contentieux administratif ». Le contentieux administratif est ainsi explicitement inclus dans la compétence dite judiciaire. Il ne saurait donc y avoir de dualisme d'ordres de juridiction, alors que cette dualité existait par le passé<sup>276</sup>.

Ce contentieux administratif, inexistant en pratique, est évoqué à l'article 39 de la constitution :

**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 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 donc une possibilité constitutionnelle reconnue aux citoyens de contester la légalité d'une décision administrative et de demander des dommages et intérêts en réparation des préjudices subis en raison de l'activité de l'administration au sens large du terme. Si ce contentieux administratif devait exister, l'unité juridictionnelle posée par la constitution n'interdit pas des aménagements.

Quoi qu'il en soit de ces aménagements, ils doivent, selon l'article 128, rester sous l'autorité de la Cour suprême. Le dernier alinéa de l'article 128 le confirme en évoquant la Cour suprême, par hypothèse unique, qui coiffe la hiérarchie de tribunaux. Selon ce texte, le pouvoir judiciaire « est confié à la Cour suprême et aux juridictions des diverses catégories et à tous les degrés ».

**266** — Ce monopole interdit bien sûr une quelconque part que prendraient des organes non judiciaires à l'activité de juridiction :

**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.

**Article 130.**

Aucun organe du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif ne peut exercer le pouvoir judiciaire.

<sup>276</sup> V. notamment D. Sainte-Marie, M. Gaillard., B. Balivet (sous la dir. de), *Introduction au droit cambodgien*, éd. PU FDSE, 2003, n° 222 et s. Cette précision constitutionnelle risque de rendre vains les efforts de nombreux publicistes français ou formés en France qui voudraient exporter au Cambodge le dédoublement juridictionnel en vigueur en France. Il existait, par exemple, en 1996 d'un projet de loi portant réforme de l'organisation judiciaire au Cambodge, visant à mettre en place un mécanisme spécialisé en matière administrative. Selon ce projet, une chambre spécialisée serait créée à la Cour d'Appel et statuerait en premier ressort sur les recours pour excès de pouvoir (v. Mum Chanserey, *Le règlement du contentieux administratif au Cambodge*, Ann. FDSE 1996, p. 13 et s. ; THENG Chan-Sangvar, *Faut-il renforcer la justice administrative au Cambodge ?*, Ann. URDSE 2002, p. X et s.).

Ce dernier article confirme qu'il n'existe aucune possibilité, pour d'autres organes, de participer à la juridiction. 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.

**267** — L'article 128 rappelle enfin le principe de fonctionnement et le but du pouvoir judiciaire :

**Article 128 al. 2**

Le pouvoir judiciaire est le garant de l'impartialité et défend les droits et liberté des citoyens.

Cette affirmation est louable. Il reste à en trouver confirmation dans la réalité concrète du fonctionnement des juridictions (voir encadré n° 59) et, auparavant, dans les garanties juridiques que la Constitution met à disposition du juge.

**59 – L'INDEPENDANCE DE LA JUSTICE FACE A LA POLICE**

« Dans la pratique, c'est la police qui exerce le plus souvent le pouvoir judiciaire, en matière criminelle, au Cambodge. Dans certains domaines, c'est l'armée. Il peut arriver que la police partage ce pouvoir avec la commune, ou d'autres autorités administratives, mais pour l'essentiel, en matière criminelle, la justice est exercée par la police... elle est libre d'arrêter une enquête à tout moment de son choix ; lorsque l'enquête a été faite, elle est libre de porter ce cas, ou non, devant un tribunal ; lorsqu'un cas parvient devant la Cour, c'est la police qui dicte la sentence, la Cour se contentant de mettre un tampon... »

Question : Comment le tribunal peut-il imposer son autorité ?

Réponse : il ne peut absolument rien faire. »

Basil Fernando, *The inability to prosecute*, cité par *La voix du Cambodge*, n° 2, juillet 1993, p. 7.

L'évolution des rapports entre la police et la justice va, depuis l'entrée en vigueur de la Constitution, en s'améliorant. Les rapports annuels du représentant spécial de l'ONU sur la situation des droits de l'homme montrent que si les problèmes existent toujours en 2004, la situation s'améliore progressivement. V. cependant le rapport de 1998 (A/53/400), spéc. n° 79 qui relate une prise d'assaut du tribunal municipal de Phnom Penh en juin 1998 par une cinquantaine de gendarmes.

§ 2 : LES GARANTIES DE L'INDEPENDANCE

**268** — Le juge est dit indépendant lorsqu'il est :

- *Indépendant vis-à-vis de l'autorité administrative et politique*, c'est-à-dire de l'État. C'est une application ici du principe de la séparation des pouvoirs.
- *Indépendant vis-à-vis des parties*, c'est-à-dire des plaideurs. C'est notamment ce principe qui doit justifier la gratuité de la justice : les parties n'ont pas à payer les juges car ce paiement crée non seulement une disparité économique entre les parties, mais également un rapport de partialité entre le juge et les parties, lequel sera enclin à statuer en faveur de la partie la plus généreuse. Cette indépendance à l'égard des parties justifie également l'interdiction que le juge statue dans une affaire où sont parties des personnes qui présentent un lien de parenté avec lui.
- *Indépendant vis-à-vis des autres juges*. Les juges statuent généralement en formation collégiale et l'indépendance des juges serait remise en cause si l'un d'eux prenait

l'ascendant sur les autres. Cette indépendance doit être assurée par les règles relatives à la mobilité et l'avancement des magistrats et la durée de certaines fonctions au sein d'un tribunal.

- *Indépendant vis-à-vis des « pesanteurs psychosociologiques »*, c'est-à-dire de son milieu social, de son appartenance religieuse ou de ses idéologies politiques.

Ainsi selon l'article 129 al. 2, « Les juges doivent accomplir leurs devoirs dans le strict respect de la loi, et en leur âme et conscience ». Il s'agit là du cadre habituel de leur activité intellectuelle, même si l'on peut regretter la reprise aussi générale du principe de la décision rendue « en leur âme et conscience ».

**269** — Mais surtout, ils doivent être à l'abri des pressions émanant des autres pouvoirs :

**Article 133.**

Les juges ne peuvent être démis de leurs fonctions. Cependant le Conseil supérieur de la magistrature prononce des sanctions disciplinaires à l'encontre des juges qui ont commis des fautes.

Cet article 133 ne dote pas le juge de la garantie capitale qu'est l'inamovibilité. Le pouvoir exécutif pourra donc prendre des mesures de déplacement, de mutations qu'ils souhaitent pour enlever au juge la gestion de dossiers estimés gênants et lui donner un successeur plus « compréhensif ». Les juges n'auront aucun moyen de résister. C'est là incontestablement une grave atteinte à leur indépendance.

La seule garantie que leur consent le constituant est de ne pouvoir être sanctionnés hors des procédures établies. Il faut d'ailleurs noter que la constitution ne distingue pas sur ce point entre les différentes catégories de magistrats et notamment entre ceux du Siègne et ceux du Parquet. L'impossibilité de les démettre arbitrairement de leurs fonctions s'applique donc à tous mais cette généralité ne compense pas l'absence du principe d'inamovibilité.

**270** — Enfin, le Roi est le garant de l'indépendance des juges :

**Article 132**

Le Roi est le garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire.  
Le Conseil supérieur de la magistrature assiste le Roi dans cette tâche.

Cet article complète le rôle de garant de l'indépendance nationale et des libertés déjà attribuées au monarque par l'article 8 al. 2. Dans cette fonction, il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature.

Siègne et Parquet sont également traités et c'est incontestablement un gage théorique d'indépendance pour l'ensemble de la magistrature cambodgienne (voir encadré n° 60). Statut de la magistrature et organisation judiciaire seront inévitablement établis par une loi, toujours inexistante au début de l'année 2005 (article 135).

**60 – DROIT ET REALITE POLITIQUE**

Face à une constitution légitimement ambitieuse, la réalité politique est quelque peu « décalée ». En effet, le premier budget adopté, pour 1994, par l'Assemblée nationale augure mal des moyens mis au service de la justice puisque, malgré l'ampleur des besoins, son montant ne représente que 0,1 % de la masse budgétaire totale.

Le rapport 2001 du représentant spécial de l'ONU pour les droits de l'homme au Cambodge (E/CN.4/2002/118) note ainsi que « Le secteur judiciaire reçoit actuellement de 0,3 à 0,5 % environ du budget national. Il est fréquent que ces crédits, déjà insuffisants, ne soient pas versés intégralement au Ministère de la justice et aux tribunaux. Lorsque d'autres ministères dépassent leur budget, leurs caisses sont renflouées au moyen des fonds alloués au Ministère de la justice. » (n° 42). Il ajoute que « Les tribunaux se trouvent souvent dans l'obligation d'emprunter de l'argent localement, parfois en s'adressant au Gouverneur, pour régler des dépenses courantes comme l'électricité. Les arrangements de ce type peuvent sérieusement compromettre l'indépendance des tribunaux » (n° 43).

Dans la loi de finances pour 2002, la Justice représente 0,33 % du total des dépenses de l'Etat, 0,34 % dans celle de 2003. À ces crédits s'ajoutent ceux alloués au Conseil constitutionnel (0,12 % en 2002 ; 0,11 % en 2003). L'ensemble reste largement insuffisant pour réformer efficacement le pouvoir judiciaire.

**271** — Attendu depuis de longues années par tout un peuple, le procès de la « clique du Kampuchéa démocratique », mise hors la loi par la loi du 7 juillet 1994<sup>277</sup>, devrait bientôt pouvoir se tenir au Cambodge. À l'intérieur des juridictions de droit commun (Tribunal de première instance, Cour d'appel et Cour Suprême) est en effet instituée une chambre extraordinaire chargée de juger les anciens dirigeants du Kampuchéa Démocratique, « les suspects », pour leurs crimes commis entre le 17 avril 1975 et le 7 janvier 1979.

Fruit d'une longue saga politico judiciaire<sup>278</sup>, la création de ce tribunal spécial est prévue par la loi du 10 août 2001, profondément amendée par la loi du 27 octobre 2004 suite à la signature, le 6 juin 2003, d'un agrément conclu entre l'ONU et le gouvernement royal après plusieurs mois de blocages<sup>279</sup>. Ces chambres seront composées de juges cambodgiens, nommés par le Conseil supérieur de la magistrature, et de juges étrangers nommés par le Secrétaire général des Nations Unies (article 11 de la loi de 2001 amendée par la loi de 2004).

Cet échevinage a longtemps été l'une des pierres d'achoppement de la création du tribunal, en raison des doutes, notamment exprimés par le Roi Sihanouk<sup>280</sup>, quant à l'indépendance et plus généralement à la compétence des juges cambodgiens. Une autre difficulté sera de connaître le nombre et l'identité des anciens Khmers rouges qui seront traduits devant cette juridiction. Avec la disparition de Pol Pot en 1998, de son épouse en 2003, l'état de santé détérioré des autres et de la liberté dont jouissent encore certains « suspects », le risque est grand que ce

<sup>277</sup> *Annuaire législatif* 1994, p. 1.

<sup>278</sup> Sur laquelle v. not. les différents rapports du représentant spécial de l'ONU pour les droits de l'homme au Cambodge, particulièrement à partir de 2001 ; les chroniques parues dans les bulletins EDA : EDA n° 309, Dossiers et documents n° 5/2000-16/05/2000 ; EDA n° 313-16/07/2000 ; EDA n° 315-16/09/2000 ; EDA n° 319, Dossiers et documents n° 9/2000- 16/11/2000 ; EDA n° 323, Dossiers et documents n° 1/2001-16/01/2001 ; EDA n° 337, Dossiers et documents n° 7-16/09/2001 ; EDA n° 341, Dossiers et documents n° 9-16/11/2001 ; EDA n° 363, Dossiers et documents n° 9/2002-16/11/2002 ; EDA n° 367, Dossiers et documents n° 1/2003-16/01/2003 ; EDA n° 371, Dossiers et documents n° 3/2003-16/03/2003 ; EDA n° 375, Dossiers et documents n° 5/2203-16/05/2003 ; EDA n° 379-16/07/2003 ; EDA n° 381, Dossiers et documents n° 7/2003-16/09/2003.

<sup>279</sup> Tous ces textes sont disponibles sur le

<sup>280</sup> Cf. *supra* n° 45 et les références.

procès soit purement formel et qu'il se limite à quelques figures survivantes emblématiques « triées sur le volet ».

Sa bonne tenue permettrait cependant de modifier profondément les rapports qu'entretiennent les Cambodgiens avec la Justice et le droit. Il pourrait en effet restaurer – créer – un climat de confiance entre les citoyens et les juges, laquelle est jusqu'à présent quasi-inexistante. Ce procès est essentiel à la mise en place d'un véritable État de droit respecté et surtout accepté par le peuple. La responsabilité qui pèse aujourd'hui sur le gouvernement royal et sur la communauté internationale est donc lourde de conséquences.

### § 3 : LE CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE

**272** — Le Conseil supérieur de la Magistrature n'est en fait abordé dans la Constitution qu'en ce qui concerne son pouvoir de proposer au Roi les nominations de magistrats et son pouvoir disciplinaire.

#### **Article 134.**

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 présidé par le Roi. Le Roi peut désigner un représentant royal pour présider le Conseil supérieur de la magistrature.

Le Conseil supérieur de la magistrature propose au Roi la nomination des juges et des procureurs auprès de 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 auprès de la Cour suprême, selon qu'il s'agit des juges ou des procureurs.

#### **A. La composition du Conseil supérieur de la magistrature**

**273** — Le texte constitutionnel est quasiment muet sur la composition de ce Conseil supérieur de la magistrature. Tout juste précise-t-il, en des termes attendus, que le Roi en sera le président ; qu'en cas d'empêchement, cette présidence sera assurée par un « représentant » du Roi (sans autre précision) ; qu'en cas d'exercice de son pouvoir disciplinaire, il est présidé par le président de la Cour suprême ou par le Procureur général près cette Cour suprême selon que le magistrat poursuivi appartiendra au Siège ou au Parquet (article 134 al. 4).

Pour le reste de cette composition ainsi que pour les fonctions du Conseil, l'alinéa 1 de l'article 134, renvoie à une loi organique postérieure. Le Kram du 22 décembre 1994 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil de la magistrature complète ainsi le texte constitutionnel<sup>281</sup>.

<sup>281</sup> *Annuaire législatif* 1994, p. 68 et s.

**274** — Selon l'article 2 de la loi de 1994, le conseil est composé de neuf membres répartis comme suit : le Roi qui assure la fonction de Président, le ministre de la Justice, le président de la Cour suprême, le procureur général près la Cour Suprême, le président de la Cour d'Appel, le procureur près la Cour d'Appel<sup>282</sup>, trois magistrats élus par leurs pairs, c'est-à-dire par les magistrats eux-mêmes. À côté de ces trois magistrats élus, il y a trois autres magistrats suppléants élus par leurs pairs pour les remplacer au cas où ils démissionneraient ou seraient absents plus de 6 mois. Ces magistrats sont élus pour 5 ans renouvelables. Le conseil s'est réuni pour la première fois en décembre 1997<sup>283</sup>.

## **B. Les attributions du Conseil supérieur de la magistrature**

**275** — La constitution attribue au Conseil supérieur de la magistrature le rôle de veiller à la discipline et à l'indépendance des magistrats. Dans le premier rôle, l'article 133 confie au Conseil le pouvoir de prononcer des sanctions disciplinaires à l'encontre des juges commettant des fautes. Dans son second rôle, il assiste le Roi dans sa fonction de garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire (article 132). Ces deux articles sont succincts. Ils sont complétés par la loi du 22 décembre 1994.

Selon la loi de 1994, le Conseil supérieur de la magistrature dispose de plusieurs compétences :

- **Compétence à l'égard de l'organisation judiciaire** : le Conseil supérieur de la Magistrature est obligatoirement consulté sur toute proposition ou tout projet de loi concernant l'organisation et le fonctionnement judiciaire.
- **Compétence en matière de gestion de carrière des magistrats** : L'article 11 de la loi de 1994 prévoit deux hypothèses. La première concerne la nomination, la mutation, le détachement, la mise en disponibilité, la mise hors cadre, la révocation des juges et des procureurs (al. 1<sup>er</sup>). Dans ces cas, le Conseil supérieur de la magistrature a le pouvoir de proposer au Roi, la nomination, la mutation, le détachement, la mise en disponibilité, la mise hors cadre, la révocation des juges et des procureurs. En vertu de l'al. 3 de l'article 11 de loi de 1994, le Ministre de la Justice ne peut qu'entériner la décision sanctionnée par le Roi. La seconde hypothèse concerne la promotion de la carrière des juges. Il semble que, ici, l'exécutif joue un rôle prépondérant alors que le rôle du Conseil apparaît purement consultatif. L'alinéa 2 de l'article 11 se contente de donner au Conseil le droit de donner « un avis » sur l'avancement des juges et des procureurs. En effet, l'établissement du tableau d'avancement demeure exclusivement de la compétence du Ministre de la Justice. Néanmoins et selon l'article 11 al. 3, le

---

<sup>282</sup> Les termes « la Cour d'appel » risquent de devenir ambigus lorsque le Cambodge sera doté de plusieurs cours d'appel, comme le prévoit le projet de réforme judiciaire (notamment à Battambang et Kampong Cham), afin de désengorger la Cour d'appel de Phnom Penh. À ce moment, il n'y aura aucune raison de privilégier la Cour d'appel de Phnom Penh sur les autres cours d'appel.

<sup>283</sup> Rapport 1998 du représentant spécial de l'ONU pour les droits de l'homme au Cambodge (A/53/400), n° 73.

Ministre de la justice doit respecter dans la rédaction du décret royal d'avancement l'avis donné par le Conseil. Cet avis est donc en théorie obligatoire. Mais la différence de rédaction des deux alinéas rend ambiguë l'autorité de la décision du Conseil dans cette hypothèse d'avancement.

- **La compétence disciplinaire** : le Conseil supérieur de la Magistrature se réunit sous forme de Conseil disciplinaire, présidé par le président de la Cour Suprême s'il s'agit de juges qui sont en cause ou par le procureur général près la Cour suprême s'il s'agit de procureurs. Le Roi et le Ministre de la Justice ne participent pas dans ce cas aux délibérations du Conseil. La décision est prise à la majorité des membres présents et au scrutin secret. Le président de la séance ne participe pas au vote, mais il tranche en cas de partage des voix. Cependant, si le président de la Cour suprême ou le procureur général près de la Cour suprême sont poursuivis, le Conseil disciplinaire sera présidé, dans ce cas, par le Roi ou par son représentant en suivant la même procédure de délibération.

**276** — Malgré la conception textuelle satisfaisante, le Conseil supérieur de la Magistrature semble, à partir de sa création et jusqu'à l'heure actuelle, inefficace face à un exécutif puissant<sup>284</sup>. Cette inefficacité jointe à l'absence d'inamovibilité des juges font qu'il est encore difficile de parler d'indépendance des magistrats. En conséquence, le pouvoir judiciaire trouve difficilement sa place dans les institutions étatiques. De manière générale, les observateurs internationaux sont en effet très critiques en ce qui concerne le fonctionnement de la justice<sup>285</sup>. La création de l'École Royale de la Magistrature et l'organisation des premiers concours de recrutement des magistrats devraient, à terme, permettre une meilleure justice.

## **Section 2 : Le Conseil constitutionnel**

**277** — C'est sans doute à propos de ce Conseil que le constituant s'est inspiré le plus de la réalité juridique française actuelle, tant à propos de ses membres (§ 1) qu'à propos de ses attributions (§ 2).

<sup>284</sup> V. not., sur cette dépendance et cette politisation du Conseil supérieur de la magistrature, le rapport 2001 du représentant spécial de l'ONU pour les droits de l'homme au Cambodge (E/CN.4/2002/118), spéc. n° 53 et s.

<sup>285</sup> V. not. les rapports annuels du représentant spécial de l'ONU pour les droits de l'homme au Cambodge : de 1997 (E/CN.4/1997/85, spéc. n° 61 et s.), de 1998 (A/53/400, spéc. n° 73 et s.) de 1999 (E/CN.4/1999/101, spéc. n° 57 et s.), de 2000 (E/CN.4/2000/109, spéc. n° 41 et s.), de 2001 (E/CN.4/2002/118, spéc. n° 37 et s.), de 2002 (E/CN.4/2003/114, spéc. n° 11 et s.), de 2003 (E/CN.4/2004/105, spéc. n° 17 et s.). *Adde* le rapport spécial d'Amnesty International de 2002 (ASA 23/004/02), *Nécessité urgente d'une réforme judiciaire*.

## § 1 : LES CONSEILLERS CONSTITUTIONNELS

**Article 137.**

Le Conseil constitutionnel comprend neuf membres dont le mandat est de neuf ans. Le Conseil constitutionnel se renouvelle par tiers tous les trois ans. Trois membres sont nommés par le Roi, trois désignés par l'Assemblée nationale et trois autres sont nommés par le Conseil supérieur de la magistrature.

Le président est désigné par les membres du Conseil constitutionnel. Il a voix prépondérante, en cas de partage égal des voix.

**278** — Le Conseil constitutionnel comprend donc neuf membres nommés pour neuf ans par trois autorités politiques suprêmes. La Constitution de 1993 et l'article 3 de la loi organique du 8 avril 1998<sup>286</sup> précisent certaines conditions de nomination.

Les conseillers doivent avoir au moins 45 ans, ils doivent être choisis parmi les « hautes personnalités titulaires d'un diplôme universitaire supérieur dans le domaine du droit, de l'administration, de la diplomatie ou de l'économie, et qui ont une grande expérience professionnelle » (article 138). Ils doivent également justifier de 15 années d'expérience professionnelle. Les conseillers doivent avoir la nationalité khmère de naissance<sup>287</sup>.

**279** — Trois membres sont nommés par le chef de l'État, trois par l'Assemblée nationale et trois autres par le Conseil supérieur de la magistrature. Cette répartition du pouvoir de nomination est plus démocratique que celle que la France connaît puisque ce ne sont pas seulement des individus qui désignent les conseillers mais des organes collégiaux. Ainsi l'Assemblée, sans qu'aucune majorité soit exigée, dispose-t-elle de cette prérogative. Le risque de politisation du choix des députés n'en est pas diminué pour autant, bien au contraire, et la nomination par l'Assemblée nationale a été très critiquée dès le départ, comme étant trop politisée et ouvrant la porte à des choix partisans. Cependant, ce risque est compensé par le choix du Conseil supérieur de la magistrature. Celui-ci « connote » techniquement ses désignations en permettant d'espérer des choix qui ne répondront pas, d'abord, à des considérations politiques.

- **Nomination par le Roi** : Depuis 1996, plusieurs personnalités ont été successivement désignées par le Chef de l'État. La nomination par le Roi 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.
- **Nomination par l'Assemblée nationale** : 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,

<sup>286</sup> Loi du 8 avril 1998 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel, *Annuaire législatif* 1998, p. 10 et s.

<sup>287</sup> Les conditions de nomination sont plus exigeantes que celles des conseillers français qui doivent seulement jouir de leurs droits civils et politiques.

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.

- **Nomination par le Conseil Supérieur de la Magistrature** : 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.

**280** — Est aussi incontestablement plus démocratique le fait que le Conseil élit lui-même son président (article 137 al. 2), ou encore l'absence de toute catégorie de membres de droit à titre viager. L'article 4 al. 2 de la loi de 1998 précise que le président est élu à la majorité absolue des membres du conseil. Selon l'al. 3 du même article, le président sortant est rééligible, sans limite dans le renouvellement de sa fonction. Il est nommé par kret royal et a le rang et prérogative du président de l'Assemblée nationale.

Mais on ne trouve aucune mention concernant la reconduction des conseillers dans leurs fonctions. Celles-ci sont donc indéfiniment renouvelables. Dès lors, on peut craindre que les conseillers, pour obtenir leur reconduction, ne se montrent par trop accommodants à l'égard des autorités qui les auront nommés. C'est tout le crédit de cette nouvelle institution qui risque du même coup d'être atteint.

**281** — Chaque conseiller peut démissionner par simple lettre adressée au Conseil constitutionnel<sup>288</sup>. Selon l'article 8 de la loi de 1998, en cas de remplacement, les nouveaux membres désignés achèvent le mandat de ceux qu'ils remplacent<sup>289</sup>. On applique ici le quota des sortants et des remplaçants, c'est-à-dire qu'au cas où un conseiller nommé par le Roi démissionnerait, un nouveau conseiller nommé par le Roi doit le remplacer.

L'article 7 de la même loi est venu ajouter indirectement d'autres cas de révocation des conseillers. Selon l'al. 1<sup>er</sup> de ce texte, les membres prêtent serment avant leur prise de fonction. Ce point est complété par l'article 1 du règlement intérieur du Conseil constitutionnel qui précise que passé le 7<sup>ème</sup> jour après la nomination, le conseiller qui refuserait de prêter serment sans raison serait sanctionné par sa révocation. L'al. 2 de l'article 7 de la loi de 1998 précise également que les conseillers doivent garder le secret des délibérations et des votes et qu'ils ne doivent prendre aucune position publique. Le conseiller

<sup>288</sup> Article 9 de la loi du 8 avril 1998.

<sup>289</sup> En revanche, si ce mandat est d'une durée inférieure ou égale à trois ans, ces nouveaux membres peuvent être désignés ou élus pour un nouveau mandat ; ce qui ramène le mandat à 12 ans. Dans la pratique, aucun conseiller n'a bénéficié de cette prolongation.

qui ne respecterait pas l'une de ces obligations pourrait faire l'objet d'une action disciplinaire, allant du simple avertissement au retrait, selon les modalités prévues aux articles 22 et s. du règlement intérieur du conseil.

S'agissant de la révocation d'un conseiller, l'article 10 de la loi de 1998 prévoit que cette révocation doit être approuvée à la majorité des deux tiers de ses membres. La loi comme le règlement ne précisent pas si le conseiller visé peut ou non prendre part au vote. La logique commanderait qu'il ne puisse se prononcer sur son propre sort. De manière générale, un conseiller peut être révoqué s'il ne respecte pas les obligations pesant sur sa charge, prévues aux articles 5 et 7 de la loi de 1998, ainsi qu'aux articles 27 et 27 *bis* du règlement intérieur.

**282** — Par ailleurs, les incompatibilités restent d'ampleur *a priori* limitée, mais la loi de 1998 est venue étendre cette liste.

**Article 139.**

La fonction de membre du Conseil constitutionnel est incompatible avec la fonction de membre du Sénat, de membre de l'Assemblée nationale, de membre du gouvernement, de juge en exercice, de membre de la fonction publique, de président ou de vice-président d'un parti politique, président ou de vice-président d'un syndicat.

L'article 5 al. 1<sup>er</sup> de la loi du 8 avril 1998 reprend exactement cette liste d'incompatibilités. De plus, l'alinéa 2 du même texte ajoute de manière générale que « Les membres du Conseil constitutionnel n'ont pas droit d'exercer d'autres fonctions ou d'autres emplois durant leur mandat ». Cet alinéa complète la liste des incompatibilités posée par l'alinéa précédent et interdit toute fonction, sans exception, quelle soit publique ou privée. De même, l'alinéa 3 du même article dispose que « Avant l'entrée en fonction, les membres du Conseil constitutionnel doivent démissionner provisoirement de toutes fonctions ou de tous emplois incompatibles prévus à l'alinéa ci-dessus. ». L'interprétation combinée de ces deux articles entraîne donc que les fonctions de conseillers constitutionnels sont incompatibles avec toute autre fonction, publique comme privée.

Toutefois, le doute surgit avec le règlement intérieur du Conseil constitutionnel. Selon l'article 4 de ce texte, les membres du Conseil constitutionnel « s'interdisent pendant la durée de leurs fonctions : d'occuper au sein d'un parti une fonction de responsabilité ou de direction et en général remplir une activité inconciliable avec les dispositions de l'article ci-dessus<sup>290</sup> ; - de laisser mentionner leur qualité de membre du Conseil constitutionnel dans tout document susceptible d'être publié et relatif à toute activité publique ou privée ». Ce dernier corps de phrase laisse penser que les conseillers constitutionnels peuvent avoir une activité publique ou privée. Si tel était le cas, ils devraient seulement s'abstenir de faire état de leur fonction de conseiller dans l'exercice de cette activité.

La possibilité d'exercer une activité professionnelle en dehors de la fonction de conseiller est d'ailleurs indirectement prévue par l'article 5 du même règlement intérieur. Selon ce texte en

<sup>290</sup> De l'article 3 du règlement intérieur.

effet, les « membres du Conseil constitutionnel tiennent le président informé des changements des activités professionnelles et de métiers qui pourraient survenir à l'extérieur du Conseil constitutionnel ». C'est donc que les conseillers peuvent avoir certaines activités annexes.

L'ampleur des incompatibilités n'est donc pas très claire : est-elle générale ou seulement limitée aux fonctions énumérées par l'article 139 de la constitution et l'article 5 al. 1<sup>er</sup> de la loi de 1998 ? Une interprétation téléologique commande de faire respecter le principe de la hiérarchie des normes et de considérer que les membres du Conseil constitutionnel ne peuvent exercer aucun autre emploi, pendant la durée de leur mandat, qu'il soit public ou privé.

**283** — Les membres du Conseil constitutionnel bénéficient d'une immunité de juridiction pendant la durée de leur mandat. Selon l'article 11 de la loi de 1998, ils ne sont responsables ni pénalement ni civilement pour les décisions prises dans l'exercice de leur fonction. Cette protection est plus étroite que celle dont jouissent les députés et les sénateurs dans la mesure où s'agissant des actes commis en dehors de l'exercice de leurs fonctions, les conseillers constitutionnels ne bénéficient pas d'une procédure d'autorisation des poursuites, identique à celle prévue pour les députés à l'article 80 de la Constitution, ou pour les sénateurs à l'article 104.

**284** — Le Conseil constitutionnel comprend également un secrétariat général, créé par l'Anukret n° 42 ANK/BK du 1<sup>er</sup> juillet 1998<sup>291</sup>. Ce secrétariat a pour rôle, selon l'article 1<sup>er</sup> du texte, « d'organiser le travail, de faire des procès-verbaux et toutes les tâches administratives du Conseil constitutionnel ».

Le secrétariat est dirigé par un secrétaire général, assisté d'un secrétaire général adjoint. Ces deux personnalités sont placées sous la hiérarchie du président du Conseil constitutionnel. C'est d'ailleurs ce président qui propose à la nomination ces deux fonctionnaires, choisis « parmi les hauts fonctionnaires ayant des expériences administratives d'au moins 10 ans, non membres du Conseil constitutionnel et non dirigeants d'un parti politique ».

L'indépendance de ces deux personnalités est donc en théorie garantie, essentiellement à l'égard des autres membres du Conseil constitutionnel en interdisant le cumul des postes de conseiller et de membre dirigeant du secrétariat général. Le secrétaire général et secrétaire général adjoint sont ensuite nommés par kret royal. Le premier bénéficie d'attributions propres, relativement classiques s'agissant d'un responsable d'une structure administrative. Il conduit et commande l'exécution administrative du Conseil constitutionnel, peut recevoir du président une délégation de signature des lettres ou décisions administratives (art. 2 de l'Anukret).

**285** — Le secrétariat général est divisé en deux départements, chacun divisé en bureaux. Le premier département est le département administratif et financier. Un comptable nommé par le président du Conseil constitutionnel est chargé de l'exécution des

---

<sup>291</sup> La version française du texte est disponible sur le site [www.accpug.org](http://www.accpug.org), Accès par pays/Cambodge.

mandatements. Le second département est le département du contentieux et de la recherche. C'est lui qui édite notamment le Recueil des décisions du Conseil constitutionnel. Enfin, selon l'article 6 de l'Anukret, tous les procès-verbaux et autres documents du Conseil constitutionnel sont gardés au Secrétariat général et ne peuvent être divulgués à l'extérieur sans l'autorisation du président. Le non-respect de cette obligation peut entraîner des sanctions disciplinaires, dont la gravité varie en fonction de l'importance du document divulgué, selon les modalités prévues aux articles 22 et s. du règlement intérieur du conseil.

## § 2 : LES POUVOIRS DU CONSEIL

**286** — Les pouvoirs du Conseil constitutionnel varient selon qu'ils sont exercés par le conseil en sa formation collégiale ou par son président.

### A. Les pouvoirs du Conseil en sa formation collégiale

#### **Article 136**

Le Conseil constitutionnel est compétent pour garantir la défense et le respect de la Constitution, interpréter la Constitution et les lois votées par l'Assemblée nationale et celles examinées en définitive par le Sénat.

Le Conseil constitutionnel est chargé d'examiner et de trancher les cas de contestation concernant l'élection des députés et l'élection des membres du Sénat.

#### **Article 140**

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 votées 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, dans un délai de 30 jours, sur la conformité ou la non-conformité de ces lois ou de ce règlement intérieur l'Assemblée et de celui du Sénat avec la constitution.

**287** — Ces pouvoirs principaux du Conseil sont analogues à ceux de son homologue français : règlement du contentieux de l'élection des députés, contrôle de la constitutionnalité du règlement intérieur de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi que des lois organiques (article 140 al. 2) et contrôle de constitutionnalité des lois, avant leur promulgation, sur saisine du Roi, du Premier ministre, du président de l'Assemblée ou de 1/10<sup>ème</sup> des députés, du président du Sénat ou d'un quart des sénateurs (article 140 al. 1<sup>er</sup>).

### 1. LE CONTROLE DE CONSTITUTIONNALITE

**288** — 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.

Lorsqu'un texte est déféré au Conseil constitutionnel, celui-ci doit désigner un rapporteur, choisi par le président du Conseil parmi les conseillers. Le rapporteur établira son rapport sur la base duquel sera appréciée la constitutionnalité du texte (article 22 al. 2 et 3 de la loi de 1998). Afin de se forger une opinion, le Conseil peut également inviter une ou plusieurs personnes, privée ou publique, afin qu'elle apporte des éclaircissements ou des documents relatifs au dossier dont le Conseil est saisi. L'invitation est obligatoire pour les personnes concernées (article 21 de la loi de 1998).

**289** — Selon l'article 22 de la loi de 1998, le Conseil doit statuer par écrit dans un délai de 30 jours sur les affaires qui lui ont été soumises, ou dans un délai de 8 jours en cas d'urgence. Rien n'est précisé sur la décision de déclarer urgente l'examen de constitutionnalité d'un texte. A priori, il appartient au président du Conseil de déclarer cette urgence lorsqu'il convoque la réunion des conseillers, conformément à l'article 13 al. 1<sup>er</sup> du règlement intérieur du Conseil<sup>292</sup>.

Conformément à l'article 22 al. 3 de la loi de 1998, le Conseil statue à la majorité absolue des ses membres. Malgré le nombre impair de conseillers (neuf), une égalité de voix est possible car la présence de tous les conseillers à la réunion n'est pas obligatoire. Selon l'article 14 al. 2 de la loi de 1998, le quorum est en effet de 7 conseillers<sup>293</sup>. Dès lors, s'il y a 8 conseillers, il peut y avoir égalité de voix. Dans ce cas, l'article 22 al. 3 de la loi de 1998 prévoit que la voix du président du Conseil est prépondérante.

**290** — Enfin, le Conseil constitutionnel dispose d'un pouvoir souverain : les dispositions qu'il juge inconstitutionnelles ne peuvent s'appliquer (article 142), et les interprétations qu'il donne seront revêtues d'une autorité souveraine (article 23 de la loi de 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 suprême et elles sont publiées au Journal officiel. Le président de l'Assemblée nationale<sup>294</sup> 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.

---

<sup>292</sup> Ce texte dispose que « La convocation de la réunion doit être faite par lettre où est joint le projet de l'ordre du jour, deux jours avant le jour fixé pour la réunion sauf cas d'urgence ».

<sup>293</sup> Le même quorum est prévu à l'article 12 al. 2 du règlement intérieur du Conseil.

<sup>294</sup> Par analogie la décision doit également être transmise au président du Sénat, lequel doit également informer les sénateurs du contenu de la décision du Conseil.

**291** — Cependant, plusieurs caractéristiques capitales distinguent nettement le Conseil cambodgien de son « modèle » français et qui en font un gardien en théorie plus efficace de la constitutionnalité des lois :

**Article 141**

Après promulgation d'une loi, 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 de vérifier la constitutionnalité de cette loi.

Un citoyen a le droit de contester la constitutionnalité 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 il est prévu dans l'alinéa précédent.

L'article 141 étend ainsi les pouvoirs du Conseil au contrôle de constitutionnalité postérieur à la promulgation des lois. Les mêmes autorités que celles qui peuvent le saisir avant promulgation peuvent déférer au Conseil constitutionnel une loi déjà promulguée (article 141 al. 1<sup>er</sup>).

**292** — S'y ajoutent les 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. 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 de 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 ». Selon ce texte, ce droit de saisine appartient autant 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 ». Entendue au sens large, il pourrait s'agir ici de toutes décisions 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 circulaire notamment, voire d'un jugement ou d'un arrêt. Cette référence est regrettable car elle crée une dichotomie peu compréhensible entre l'objet du contrôle de constitutionnalité prévu à l'article 141 et celui prévu par l'article 19 de la loi de 1998. Cette possibilité est également contraire au principe de hiérarchie des normes, selon lequel le juge constitutionnel n'est pas le juge de la légalité.

Quoi qu'il en soit, l'article 19 al. 2 de la loi de 1998 ajoute que 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 ». Le texte est encore quelque peu ambigu en ce qu'il pose une obligation au juge tout en lui permettant d'apprécier le bien-fondé de cette contestation. Si donc 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 (on retrouve ici la même ambiguïté) la contestation au Conseil constitutionnel.

**293** — Ces dispositions sont en tout cas remarquables 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.

La vigilance constitutionnelle est ainsi étendue à son maximum, au risque de rendre incertaines et instables les lois promulguées, c'est-à-dire, le plus souvent, déjà entrées en vigueur. En effet, aucune condition n'est mise à cette action : la constitution comme la loi de 1998 ne mentionnent 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 complets. En pratique, il ne semble pas qu'un tel contrôle *a posteriori* ait été exercé.

**294** — À cette avancée considérable, s'ajoute l'affirmation plus symbolique d'une action populaire dans le même domaine du contrôle de la constitutionnalité des lois : le peuple peut « contester la constitutionnalité » d'une loi estimée inconstitutionnelle 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 vues auparavant (article 141 al. 2).

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 disposition qui risque donc de rester formelle et de n'être démocratique qu'en apparence. Dans la réalité, depuis 1993, aucun contrôle de ce type n'a été initié.

**295** — Enfin, de manière moins spectaculaire, le Conseil dispose d'un pouvoir consultatif : son avis doit être demandé par le Roi chaque fois qu'une proposition de révision de la constitution est formulée, et cela quel qu'en soit l'auteur :

**Article 143**

Le Roi consulte le Conseil constitutionnel sur les propositions d'amendement de la constitution.

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 bien sûr se prêter à une exploitation politique.

## 2. LE CONTROLE DES ELECTIONS PARLEMENTAIRES

**296** — Tout électeur, candidat ou représentant d'un parti politique peut contester une élection en cas d'erreur, d'irrégularité ou de fraude. La possibilité de contester les résultats d'une élection est en effet garante de son authenticité.

Le contentieux électoral relève de la compétence de la commission électorale de *Khèt/Krung*, du Comité Électoral National et du Conseil constitutionnel<sup>295</sup>. Lorsque ces autorités statuent sur des contestations en matière électorale, elles exercent une fonction juridictionnelle. Le juge électoral doit en effet dégager des solutions claires de manière à garantir la sincérité du scrutin, la légitimité démocratique crédible et indiscutable.

**297** — Le rôle du Conseil constitutionnel en matière de contrôle des élections parlementaires est prévu, outre l'article 136 al. 2 de la constitution, aux articles 25 à 35 de la loi de 1998, ainsi qu'aux articles 41 à 43, 47, 61 et 62, 65 et 66, 113 à 117 de 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, article 26 de la loi de 1998) que sur les résultats des élections (article 27 de loi de 1998).

**298** — 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 (article 27 al. 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> de la loi de 1998). 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 (article 27 al. 2 de la loi de 1998)<sup>296</sup>.

Le plus souvent néanmoins, il interviendra après que le Comité Électoral National<sup>297</sup> se soit prononcé sur la plainte. Le demandeur contestera alors la décision de ce Comité. C'est le cas par exemple pour les plaintes relatives à l'inscription des candidats aux élections (article 26, 1<sup>o</sup> de la loi de 1998 ; articles 41 et s. de la loi électorale de 1997 amendée par celle de 2002)<sup>298</sup> ou pour l'inscription des électeurs sur les listes électorales (article 26, 2<sup>o</sup> de la loi de 1998 ; articles 61 et s. de la loi électorale de 1997 amendée par celle de 2002)<sup>299</sup>.

**299** — 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

<sup>295</sup> Sur l'ensemble de la question, v. Chhorn Sopheap, *Les élections législatives au Cambodge depuis 1993*, thèse dact., sous la dir. de M. Gaillard, Lyon 2, 2004, p. 112 et s., p. 191 et s., p. 351 et s.

<sup>296</sup> *Ibid.*, p. 353 et s.

<sup>297</sup> Sur cette institution, *ibid.*, p. 274 et s.

<sup>298</sup> *Ibid.*, p. 191 et s.

<sup>299</sup> *Ibid.*, p. 112 et s.

constitutionnel<sup>300</sup>. Les critiques portent essentiellement sur le musellement des partis d'opposition, sur les soupçons de pressions de la part des chefs de village, sur les fraudes lors du décompte des voix, notamment dans les provinces reculées, avec en toile de fond des accusations récurrentes de partialité politique à l'encontre du Comité Électoral National<sup>301</sup>.

## B. Les pouvoirs du Président du Conseil

**300** — Le Président du Conseil constitutionnel a un rôle essentiellement administratif de gardien du bon fonctionnement du Conseil. Il dispose à ce titre de différents pouvoirs de contrôle de la situation des conseillers, d'organisation, de pouvoirs disciplinaires et financiers.

**301** — Il dispose d'un pouvoir de contrôle de la situation de certains membres du Conseil :

- il doit notifier aux membres du Conseil les situations d'incompatibilité dans lesquelles ils se trouvent afin qu'ils démissionnent immédiatement des fonctions ou emplois incompatibles visés ci-dessus (article 5 al. 4 de la loi de 1998) ;
- il doit être informé des changements d'activités professionnelles que les membres du Conseil pourraient avoir à l'extérieur du Conseil constitutionnel (article 5 du règlement intérieur) ;
- il désigne le conseiller rapporteur chargé d'examiner la constitutionnalité d'un texte soumis au contrôle du Conseil (article 22 al. 2 de la loi de 1998) ;
- il dirige le tirage au sort qui permet de répartir les membres du Conseil au sein des trois groupes chargés d'effectuer les travaux de recherche et d'enquête sur les contestations concernant les élections législatives (article 30 de la loi de 1998) ;
- il propose au Roi la nomination du secrétaire général et du secrétaire général adjoint (article 3 de l'Anukret du 1<sup>er</sup> juillet 1998). Il recrute et nomme tout personnel du Secrétariat général sur proposition du secrétaire général (article 4 al. 1<sup>er</sup> de l'Anukret du 1<sup>er</sup> juillet 1998) ;
- il nomme un comptable chargé de l'exécution des mandats (article 5 al. 2 de l'Anukret du 1<sup>er</sup> juillet 1998).

**302** — Il dispose ensuite d'un rôle d'organisation du bon fonctionnement du Conseil :

---

<sup>300</sup> V. le recueil des décisions publié par le secrétariat général du Conseil constitutionnel.

<sup>301</sup> Sur les élections législatives de 1993, v. not. Ph. Richer, *Le Cambodge. Une tragédie de notre temps*, op. cit., p. 114 et s. Sur celles de 1998, v. not. Ph. Richer, op. cit., p. 120 et s. ; EDA n° 271, Dossiers et documents n° 7/98 - 16/09/1998 ; EDA n° 275, Dossiers et documents n° 9/98 - 16/11/1998 ; EDA n° 279, Dossiers et documents n° 1/99 - 16/01/1999. Sur celles de 2003, v. not. EDA n° 379-16/07/2003 ; EDA n° 381, Dossiers et documents n° 7/2003-16/09/2003 ; EDA n° 385, Dossiers et documents n° 9/2003 - 16/11/2003 ; EDA n° 389, Dossiers et documents n° 1/2004 - 16/01/2004.

- il prépare le projet de l'ordre du jour des réunions du Conseil. S'il est empêché, cette fonction est assurée par le plus âgé des membres présents (article 10 du règlement intérieur) ;
- il convoque la réunion du Conseil. Si le président est empêché, la réunion est convoquée par le membre le plus âgé du Conseil (articles 14 al. 1<sup>er</sup> de la loi de 1998, et 12 al. 1<sup>er</sup> du règlement intérieur). Il peut également ajourner la réunion s'il l'estime nécessaire (article 15 al. 1<sup>er</sup> du règlement intérieur). Il peut également reporter la réunion en quittant la salle de réunion, s'il existe un trouble que le président ne peut arrêter (article 15 al. 4 du règlement intérieur). Il s'assure du bon déroulement de la réunion du Conseil. À ce titre, il autorise les membres du Conseil à prendre la parole selon l'ordre d'inscription établi par le secrétariat général (article 15 al. 2 du règlement intérieur). Il proclame le résultat des votes émis par les membres du Conseil, selon le rapport effectué par le secrétariat général chargé de comptabiliser les votes exprimés (article 17 du règlement intérieur) ;
- il autorise seul l'absence des membres du Conseil à une réunion, si cette absence est inférieure à 15 jours. Si l'absence est supérieure à 15 jours, l'absence doit être autorisée par le Conseil constitutionnel réuni (article 21 al. 1<sup>er</sup> du règlement intérieur) ;
- il a voix prépondérante lors du vote sur la constitutionnalité d'un texte, en cas de partage égal des voix (articles 22 al. 3 de la loi de 1998, et 19 du règlement intérieur) ;
- il délègue à l'un des groupes ses pouvoirs d'enquête, après réception de la plainte concernant le contentieux des élections législatives (article 31 de la loi de 1998) ;
- il autorise la divulgation au public des procès-verbaux et autres documents du Conseil constitutionnel (article 6 de l'Anukret du 1<sup>er</sup> juillet 1998) ;
- il a le devoir d'assurer l'ordre pour éviter des catastrophes à l'intérieur, à l'extérieur du Conseil constitutionnel. Pour y parvenir, le président du Conseil constitutionnel peut faire appel à la force de police ou aux forces armées (article 28 du règlement intérieur) ;
- il signe le règlement intérieur afin de permettre son entrée en vigueur (article 32 du règlement intérieur).

**303** — Il dispose d'un pouvoir disciplinaire à l'égard des autres membres du Conseil constitutionnel. À ce titre :

- il rappelle à l'ordre les conseillers qui ne respecteraient pas les obligations posées par le règlement intérieur (article 22 al. 3, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> du règlement intérieur) ;
- il avertit tout membre qui commet la même faute dans le délai de 30 jours ou cause le désordre en violant l'article 15 du règlement intérieur, c'est-à-dire le conseiller qui coupe la parole aux autres, qui profère des insultes sur les personnes d'autrui, qui manifeste des actes susceptibles de nuire à l'ordre ou qui ne respecte par son temps de parole de 15 minutes (article 23 du règlement intérieur) ;
- il informe le membre du Conseil qui doit être retiré de l'institution qu'il a un délai de 14 jours à compter du jour de réception de notification pour présenter le mémoire de défense (article 27 bis al. 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> du règlement intérieur) ;

- il a autorité sur le secrétariat général du Conseil constitutionnel (article 1<sup>er</sup> de l'Anukret du 1<sup>er</sup> juillet 1998), à ce titre, le secrétaire général et le secrétaire général adjoint sont placés sous la responsabilité du président du Conseil (article 2 de l'Anukret du 1<sup>er</sup> juillet 1998).

**304** — Il dispose enfin d'attributions financières. Il est ordonnateur principal du budget du Conseil (article 13 al. 2 de la loi de 1998). Ainsi, les dépenses pour le fonctionnement du Conseil constitutionnel sont effectuées sur son ordonnancement. Il peut toutefois déléguer, en partie, cette attribution au secrétaire général, ordonnateur délégué (article 5 al. 1<sup>er</sup> de l'Anukret du 1<sup>er</sup> juillet 1998).

Tout cet édifice juridictionnel n'a de sens que pour obtenir le respect d'un État de droit symbolisé par la constitution. Le texte de cette dernière se termine par une série de dispositions consacrant la place première qui lui revient dans le nouveau système juridique cambodgien.

### *Section 3 : La suprématie de la constitution*

**305** — Le chapitre XV s'ouvre sur un rappel de la valeur juridique suprême de la constitution et son nécessaire respect par les organes de l'État :

#### **Article 150**

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.

Les caractéristiques de cette suprématie se retrouvent ensuite, classiquement, dans l'organisation de la procédure de révision :

#### **Article 151**

L'initiative de la révision ou l'amendement de la constitution appartient au Roi, au Premier ministre et président de l'Assemblée nationale, sur proposition d'un quart de l'ensemble membres de l'Assemblée nationale.

La révision ou l'amendement de la constitution doit être effectué par une loi constitutionnelle votée par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers de ses membres.

#### **Article 152**

La révision ou l'amendement de constitution est interdit lorsque la nation se trouve en état d'urgence comme il est prévu à l'article 86.

#### **Article 153**

La révision ou l'amendement de constitution ne peut être effectué s'il porte atteinte au système de démocratie libérale pluraliste et au régime de monarchie constitutionnelle.

**306** — On remarquera que si l'initiative de la révision est libre pour le Roi et le Premier ministre, elle est strictement conditionnée en ce qui concerne les parlementaires : en effet, seul le président de l'Assemblée peut agir sur la demande d'un quart au moins des députés (article 151 al. 1<sup>er</sup>). Une telle contrainte est surprenante dans un régime qui fait la part

belle à l'Assemblée. Il faudra que le président de l'Assemblée accepte de donner suite à leur démarche en la reprenant à son compte. Il semble bien en effet que ce président ne soit pas lié par leur demande : il peut refuser ou au contraire accepter d'y donner suite.

La décision de révision appartient ensuite à la seule Assemblée statuant à la majorité des deux tiers de ses membres (article 151 al. 2), sans que le Sénat soit appelé à se prononcer sur cette réforme. Majorité difficile à réunir, ce qui est classique en matière de révision puisqu'il s'agit de modifier la loi fondamentale, mais, en même temps, majorité existant au sein de l'Assemblée puisque appelée déjà à plusieurs reprises à se manifester (spécialement pour l'élection de ses président, vice-présidents et membres des commissions).

**307** — Enfin, dans certaines situations, la révision devient impossible. C'est le cas lorsque le pays se trouve « en état d'urgence comme il est prévu à l'article 86 » (article 152). Il s'agit là d'une limitation habituelle du droit de révision. Elle est destinée à empêcher que les institutions soient transformées au profit d'un organe politique exploitant des circonstances troublées.

L'autre interdiction vise une révision qui mettrait le « système de démocratie libérale pluraliste et [le] régime de monarchie constitutionnelle » (article 153). C'est là encore une attitude assez fréquente du constituant qui aboutit à « supra constitutionnaliser » certaines caractéristiques du régime. L'article 17 place déjà au-delà de toute possibilité de révision l'article 7, alinéa 1<sup>er</sup> selon lequel le Roi règne mais ne gouverne pas. Ce parti est évidemment naïf et illusoire : il ne fait que fragiliser la constitution qu'il est destiné à conforter. En effet, si le peuple cambodgien veut un jour renforcer les pouvoirs du Roi, attenter à la forme de la monarchie constitutionnelle ou à la nature de la démocratie libérale, rien ne pourra l'en empêcher, il devra tout simplement changer de constitution.

**308** — Enfin un chapitre XVI consacré aux inévitables dispositions transitoires comporte cinq articles d'inégal intérêt. Deux retiennent l'attention.

Il s'agit d'abord de l'article 155 alinéa 1<sup>er</sup> :

**Article 155 al. 1<sup>er</sup>.**

Après l'entrée en vigueur de la présente Constitution, l'assemblée constituante devient l'Assemblée nationale.

Cette transformation était lourde de sens. Sur le plan des principes, elle est très critiquable. En effet, il est fort peu démocratique de perpétuer sous une autre forme une assemblée qui a terminé son mandat de constituant et qui sera ainsi appelée à utiliser les pouvoirs qu'elle a elle-même institués. Inévitablement, le constituant a travaillé en ayant présente à l'esprit cette transformation de son rôle. Et cette issue connue par avance n'a pu qu'influer sur l'agencement de l'institution parlementaire qu'il allait investir.

Et puis, surtout, cette assemblée constituante a adopté elle-même la constitution sans qu'aucune ratification populaire ait été sollicitée (voir encadré n° 61).

## 61 – LA PROCEDURE D'ADOPTION DES CONSTITUTIONS CAMBODGIENNES

La première constitution cambodgienne, celle de 1947, avait été adoptée à l'issue d'une négociation entre le Roi et une assemblée constituante (cf. Cl. G. Gour, *op. cit.*, pp. 44 à 50) ; la constitution républicaine fut approuvée par référendum le 30 avril 1972 (92,45 % de oui sur 1, 65 millions de votants) ; en janvier 1976, un congrès populaire adopta la constitution de la République khmère rouge ; enfin le 24 juin 1981, la constitution de la « République Populaire du Kampuchéa » fut adoptée par la seule Assemblée nationale. C'est donc cet avant-dernier régime cambodgien qui inaugure la pratique d'une constitution adoptée par la seule assemblée constituante. C'est là, sans aucun doute, un trait supplémentaire qui rapproche les constituants de 1993 des conceptions dominant sous le régime socialiste vietnamien.

Et le peuple est encore écarté de la mise en place des nouvelles institutions puisqu'il n'est appelé à en désigner les animateurs au sein d'aucun des pouvoirs. La légitimité du nouveau régime a pu en être affectée. En effet, politiquement, il est difficile de ne pas soupçonner le constituant d'avoir voulu se maintenir au pouvoir par cette transmutation juridique.

**309** — Pourtant, ces inconvénients ont été balayés face à la prise en compte de la situation du pays. Et c'est l'ONU elle-même qui a imposé cette transformation de l'Assemblée constituante en Assemblée nationale dès la mise au point du plan de paix, en août 1990.

Il faut rappeler que les élections à l'Assemblée constituante devaient se dérouler dans un contexte très incertain, marqué par les soubresauts de la guerre civile. Un doute permanent a pesé sur leur tenue jusqu'au dernier moment. Seule la présence de l'APRONUC a permis la conduite à bonne fin de ce processus électoral de 1993. Rétrospectivement, on peut donc estimer que l'ONU s'est trouvée justifiée dans son choix. Aux difficultés tenant à l'organisation du scrutin, il faut ajouter le refus au moins momentané d'entériner les résultats électoraux de la part du perdant qu'a été le PPC. Ce refus s'est manifesté un temps par la sécession de six provinces. On peut donc comprendre que le constituant ait refusé de courir le risque de nouvelles campagnes et consultations électorales.

Pour autant, le résultat obtenu à travers cette perpétuation de l'Assemblée constituante muée en Assemblée nationale reste choquant<sup>302</sup>. C'est le même contexte incertain de l'été 1993 qui a justifié ensuite l'insertion d'un alinéa 3 de l'article 155 prévoyant qu'au 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 du trône si la situation du pays l'exige.

**310** — Enfin, la constitution s'achève sur l'article 158 :

<sup>302</sup> Il n'est pas sans renvoyer l'observateur français à des souvenirs d'histoire constitutionnelle parmi les plus détestables : ceux des fameux décrets des 2/3 adoptés par la Convention finissante, soucieuse d'assurer sa pérennité dans le futur régime du Directoire.

**Article 158.**

Les lois et dispositions écrites 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.

Cet article assure le maintien de tout texte juridique antérieur qui ne contredit pas la constitution, dès lors qu'il garantit « 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 », formulation générale mais alambiquée qui a pour seul but de permettre la survie des éléments du système juridique antérieur paraissant dignes d'être sauvés.

**311** — L'article 55 recourt au même procédé, mais à l'aide d'une formulation négative, dans le domaine de la politique étrangère :

**Article 55.**

Les traités et les 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.

La méthode n'est pas originale. Elle permet d'éviter le vide juridique que créerait une table rase de tous les textes antérieurs. Il est intéressant de constater que la reprise éventuelle de ces textes non contradictoires a une portée des plus générales. Elle couvre aussi bien la législation « ordinaire » des régimes antérieurs que leurs constitutions respectives. À ce titre, elle s'inspire du précédent qu'avait connu la république khmère de 1970. Le 8 octobre 1970, le régime républicain encore provisoire avait adopté une loi « constitutionnelle » qui maintenait en application la constitution de 1947, « sauf en ce qui concerne les dispositions contraires à l'esprit et au régime républicain » (voir encadré n° 62).

## 62 – CONTINUITÉ JURIDIQUE

Cet article 158 est aussi conforme à la recommandation faite par le PNUD : « Proposition pour une réforme de l'administration publique et de la fonction publique » et selon laquelle l'ordre juridique à reconstituer « devrait être l'œuvre de l'Assemblée nouvellement élue, mais à court terme peut-être pourrait-on envisager un retour, au moins partiel, à l'environnement juridique d'avant les années 70 par une décision gouvernementale de remise en vigueur de certains textes de base » (p. 15).



## Conclusion

### La démocratie en marche

**312** — L'examen des dispositions constitutionnelles confirme la triple légitimité sur laquelle repose le nouveau régime cambodgien : légitimité monarchique, légitimité parlementaire (au sens du régime d'assemblée) et légitimité juridique.

Ce triptyque reflète les trois influences dominantes qui se sont exercées sur les constituants : celle du prince Sihanouk, celle du régime communiste « sortant », celle de la tutelle internationale transitoire.

La spécificité cambodgienne est fortement marquée : au-delà de la forme monarchique, elle se manifeste par toutes les dispositions qui affirment l'indépendance, la souveraineté, la neutralité, et traduisent ainsi la hantise de la perte d'identité nationale, la mentalité d'assiégé qui domine sans discontinuité le peuple khmer depuis plusieurs siècles. Cette dernière n'est d'ailleurs pas sans rappeler l'angoisse qui marque d'autres peuples comme, en Europe, les Polonais, eux aussi victimes permanentes des impérialismes voisins.

Du passé, le Roi n'a conservé que quelques prérogatives strictement délimitées dont l'exercice reste conditionné. Seule la forme monarchique a été sauvegardée. Le pouvoir est ailleurs.

**313** — Il est notamment entre les mains de l'Assemblée nationale et la création du Sénat par la révision constitutionnelle de 1999 n'a pas fondamentalement changé la donne, tant la répartition des pouvoirs entre les deux chambres du Parlement s'effectue à l'avantage de la chambre basse.

En effet, toutes les caractéristiques d'une Assemblée nationale forte sont présentes dans la loi fondamentale : bicamérisme déséquilibré, incompatibilités libéralement conçues, interdiction du mandat impératif, auto validation de l'élection de ses membres, domaine illimité de la loi, interdiction générale de déléguer le pouvoir législatif, possibilités d'immixtion dans la conduite de la politique internationale, liberté d'organisation interne (dans le domaine de la création de commissions parlementaires, par exemple), emprise forte sur la désignation du gouvernement, sur sa composition, absence d'intervention du gouvernement sur le déroulement des travaux parlementaires (il est significatif que la constitution ignore, par exemple, la procédure de la question de confiance, tout comme les autres moyens de préserver

l'intérêt du gouvernement tels que composition de l'ordre du jour, discussions écourtées, vote bloqué pour les lois, etc.).

Au sein même de l'Assemblée nationale, le Comité permanent et spécialement, en son sein, le président de l'Assemblée disposent de pouvoirs majeurs : le président siège au Conseil du trône, son accord est nécessaire à la proclamation de la nation en danger comme à l'exercice du droit de dissolution, il dirige la politique extérieure de l'Assemblée, il décide de l'existence des débats après une réponse orale à une interpellation, avec les vice-présidents il propose les seuls candidats possibles au poste de Premier ministre, il peut déférer une loi au contrôle du Conseil constitutionnel, recevoir les plaintes des citoyens dans le même domaine et, avec un quart des députés il peut prendre l'initiative d'une révision de la constitution.

Avec les vice-présidents, le président de l'Assemblée dispose de pouvoirs qui font du Comité permanent une structure qui ressemble par beaucoup de traits au Conseil d'État du régime antérieur de l'État du Cambodge. Les articles 59 et 60 de la constitution de 1981 faisaient de ce Conseil d'État un chef d'État collégial, dans la tradition des *praesidiums* des régimes communistes. Ses prérogatives n'ont certes pas été intégralement récupérées par l'actuel Comité permanent. Il n'en reste pas moins que ce dernier garde par devers lui des compétences qui lui permettraient, en cas de crise politique, de bloquer l'ensemble du fonctionnement du régime et de mettre l'Assemblée à l'abri de tout risque.

Son rôle, ajouté aux prérogatives de l'Assemblée elle-même et à la faiblesse – théorique – corrélative du gouvernement, concourt incontestablement à donner à l'édifice constitutionnel l'allure d'un régime d'assemblée, davantage influencé par le souvenir du régime des années 1975-1991 que par celui des régimes antérieurs.

**314** — Bien sûr, on peut trouver ici ou là des dispositions qui relèvent d'une autre conception de l'agencement des institutions. C'est le cas de celles qui organisent les pouvoirs du Roi ou ceux du Premier ministre. Elles restent moins importantes que toutes celles dont bénéficient le Parlement.

Ce n'est pas en tout cas l'intervention populaire qui peut mettre un frein à la toute-puissance de l'Assemblée. La seule intervention populaire suivie d'effets juridiques certains est précisément l'élection des députés. Le Congrès, qui n'existe pas encore plus de dix ans après l'entrée en vigueur de la constitution, n'a qu'un pouvoir consultatif et, par ailleurs, il n'est prévu aucun référendum ni pour les lois ordinaires, ni surtout pour la révision de la constitution. Le constituant a fait ainsi preuve d'une méfiance générale vis-à-vis du peuple.

**315** — Une majorité cohérente, stable et large est en principe garante du bon fonctionnement de ce régime. La majorité qui existe depuis les élections de 1993 est cependant peu cohérente. Sa relative stabilité permet néanmoins de le faire fonctionner tant bien que mal depuis 1993, avec quelques soubresauts récurrents dans les périodes entourant une échéance électorale.

Cette majorité reste étroitement marquée par le contexte de sortie de la guerre civile. On peut craindre qu'elle ait excessivement façonné le nouveau régime en fonction des seuls intérêts partisans qui la dominent, à l'origine comme lors des réformes ponctuelles. La création du Sénat en 1999 ou le vote de la loi additionnelle constitutionnelle de 2004 instituant la procédure du « vote en bloc » en sont encore de parfaites illustrations.

La coalition entre Funcinpec et PPC permet de créer une alliance large, réunissant plus des trois-quarts des voix. Cependant et malgré sa durée, celle-ci n'apparaît pas pérenne, tant ses partenaires diffèrent. C'est cette crainte qu'exprimait Ros Chantrabot, lors de la période précédant les élections pour l'assemblée constituante : « Depuis des siècles, le peuple khmer a les yeux bandés, la bouche bâillonnée et les oreilles bouchées. Comment, en quelques mois et dans le contexte actuel, peut-il (...) porter des jugements sur les enjeux et sur 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 »<sup>303</sup>.

De fait, cette majorité s'est à de nombreuses reprises déchirée : de manière violente lors des affrontements de juillet 1997, par rupture – provisoire – d'alliance lors des élections législatives de 1998 et 2003. Elle s'est néanmoins à chaque fois ressoudée, plus par calculs politiques que par convergences idéologiques, comme en témoigne l'inflation du nombre des postes ministériels, des postes de secrétaire d'État et de sous-secrétaire d'État. Cette situation renvoie à la nature du débat politique et partisan et au rôle que le droit constitutionnel peut tenir à son égard.

**316** — Des dispositions protégeant l'Assemblée, jointes à celles qui concernent le gouvernement, on peut conclure que le régime cambodgien a été agencé en fonction d'une législature stabilisée pour l'ensemble de sa durée, soit cinq années, à partir d'une représentation massive du courant politique majoritaire.

Le problème est dès lors de savoir si cette majorité existe dans l'électorat. Et surtout si les moyens de s'exprimer lui sont véritablement donnés. C'est donc au cadre pluraliste de la vie politique que renvoient l'organisation et le fonctionnement du régime politique.

Or, à ce jour, le Cambodge n'a guère connu les conditions d'épanouissement du débat démocratique que supposent ses nouvelles institutions (voir encadré n° 63). Si l'on excepte les élections de mai 1993, organisées sous l'égide de l'APRONUC, les Cambodgiens ont souvent été encadrés, sur le plan électoral, par des organisations partisans qui admettent peu la simple concurrence et visent bien davantage le monopole de la représentation. Cette situation était dominante avant 1993.

---

<sup>303</sup> Ros Chantrabot, *op. cit.*, p. 147.

Elle semble depuis se perpétuer à chaque échéance électorale, essentiellement dans les campagnes, par le biais des chefs de village, souvent accusés « d'être les partisans du parti au pouvoir », d'exercer « des pressions indues, telles que la confiscation des cartes d'électeurs, le refus de délivrer les documents nécessaires aux candidats »<sup>304</sup>. De fait, le débat démocratique purement idéologique ne semble pas encore entré dans les mœurs électorales khmères. Le débat d'idées est souvent remplacé par l'échange « d'amabilités » de toutes sortes<sup>305</sup>.

La résolution de la crise politique qui a suivi les élections législatives de 2003 n'a fait que renforcer l'emprise du parti dominant (PPC), lequel dispose aujourd'hui des moyens juridiques de son monopole. La tentation de former un parti unique en éliminant les autres partis semble ressurgir des propositions et des alliances contre-nature consécutives à l'accord du 25 juin 2004<sup>306</sup>.

#### 63 – DEBAT POLITIQUE

« ... 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 partie d'Hun Sen, ni les Khmers rouges ou les républicains. »

N. Régaud, *Le Cambodge et le nouvel ordre international en Asie du Sud-Est*, op. cit., p. 389.

**317** — Seul le Roi peut constituer un contrepois efficace. En 1993, l'acceptation sincère par Sihanouk de la place que lui assigne la constitution est apparu comme une des clefs de la réussite du nouveau régime (voir encadré n° 64). Les nombreuses crises qui ont émaillé les premières années de la constitution ont donné au Roi Sihanouk l'occasion de jouer son rôle « d'arbitre suprême » (article 9) et de « symbole de l'unité et de la continuité nationales » (article 8 al. 1<sup>er</sup>).

#### 64 – LA TARDIVE SAGESSE ROYALE

« 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 et 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. »

*Le Mékong*, n° 6, p. 2.

Ce rôle a commencé dès avant la promulgation de la loi fondamentale et la proclamation des résultats des élections législatives de 1993 par la nomination, suite au risque de sécession du pays, d'un gouvernement provisoire bipartite. Ce rôle s'est poursuivi à chaque crise,

<sup>304</sup> EDA n° 379 - 16/07/2003.

<sup>305</sup> V. par ex. pour les élections législatives de 2003 : EDA n° 379-16/07/2003 ; EDA n° 381, Dossiers et documents n° 7/2003 - 16/09/2003.

<sup>306</sup> EDA n° 403, Dossiers et documents n° 7/2004 - 16/09/2004. *Adde Cambodge soir* du 8 février 2005 quant aux doutes, du représentant spécial de l'ONU pour les droits de l'homme, sur les dérives autocratiques du régime.

notamment électorale<sup>307</sup>, avec plus ou moins de succès<sup>308</sup>. Généralement sollicitée par les responsables politiques, l'intervention du Roi a parfois été repoussée<sup>309</sup>.

De facto, l'éloignement quasi continu du Roi Sihanouk l'a confirmé dans ce rôle d'arbitre : « Dans un État où les intérêts personnels, les querelles politiques, et même les « coups » que les dirigeants montent périodiquement les uns contre les autres, font peu de cas de l'intérêt général, sa capacité d'arbitrage s'avère indispensable »<sup>310</sup>. Aux yeux du peuple, le Roi seul incarne cette défense de l'intérêt général en raison des liens anciens et durables qui existent entre ces deux entités écartées du pouvoir par la constitution. Reste à savoir si le Roi Sihamoni pourra s'affirmer de la même façon face à des dirigeants puissants, alors qu'il ne jouit pas – pas encore – de la même ferveur populaire.

### La place du droit dans la société khmère

**318** — Pour apprécier la part que le droit constitutionnel peut prendre dans l'entreprise de reconstruction du Cambodge, il faut garder présentes à l'esprit quelques constantes de l'attitude des Khmers à l'égard de la régulation juridique en général. C'est la vaste question du rapport que les Cambodgiens peuvent entretenir avec le droit qui doit d'abord être envisagée.

Le droit est essentiellement une invention occidentale. Le fait qu'il charrie avec lui des valeurs universelles ou prétendues telles ne modifie pas la situation. Pour exister, être reconnu, légitimé, il doit correspondre à des besoins sociaux non assurés par d'autres modes de régulation (voir encadré n° 65).

**319** — Or, le fonds culturel khmer ne s'est pas constitué à partir des valeurs qui ont donné au droit la place qui est la sienne, aujourd'hui en Occident.

Les capacités d'évolution reconnues à chaque personne dans la société sont très différentes. En un mot, lorsque l'Occident érige en valeur suprême la personne, définie comme un individu doté de droits subjectifs « sacrés » dont le premier est d'obtenir la reconnaissance de ses talents, la société cambodgienne privilégie la sauvegarde des relations familiales fondée sur le respect des aînés, de la tradition et de l'autorité.

---

<sup>307</sup> Lors des élections législatives de 1998, v. not. EDA n° 271, Dossiers et documents n° 7/98 - 16/09/1998 ; EDA n° 275, Dossiers et documents n° 9/98 - 16/11/1998. Lors des élections législatives de 2003 et de la longue crise qui s'ensuivit : EDA n° 381, Dossiers et documents n° 7/2003 - 16/09/2003 ; EDA n° 385, Dossiers et documents n° 9/2003 - 16/11/2003 ; EDA n° 389, Dossiers et documents n° 1/2004 - 16/01/2004 ; EDA n° 393, Dossiers et documents n° 3/2004 - 16/03/2004.

<sup>308</sup> Sur ces interventions, v. not. Ph. Richer, *Le Cambodge. Une tragédie de notre temps*, op. cit., p. 157 et s.

<sup>309</sup> Par ex. lors de la crise de juillet 1997 : Ph. Richer, op. cit., p. 159 ; lors de la résolution de la crise consécutive aux élections législatives de 2003 : EDA n° 401 - 16/07/2004.

<sup>310</sup> Ph. Richer, op. cit., p. 158.

## 65 – SOCIÉTÉ KHMÈRE ET RÉGULATION SOCIALE

« Une règle sociale essentielle... 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... »

Jusqu'au coup d'Etat 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 60, 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 bi-millénaire... Dans cette conception de la royauté d'essence divine, le peuple s'en remet au roi et aux génies pour 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... »  
M.-A. Martin, *op. cit.*, p. 129-131.

Dès lors, la réception du droit ne saurait être identique. Aux yeux des uns, il sera moyen de reconnaissance des mérites et instrument de sauvegarde des intérêts personnels ; aux yeux des autres, il sera mise en cause de l'harmonie reposant sur les liens du sang ou de l'alliance, porteur d'une logique destructrice des relations sociales existantes.

Ce divorce de deux logiques sociales peut apparaître à tout moment dans le fonctionnement des institutions que la constitution s'efforce d'implanter. Il surgit notamment à propos de l'utilisation des libertés publiques comme à propos de l'expression électorale (voir encadré n° 66).

## 66 – LE DROIT CONTRE L'HARMONIE SOCIALE

« ... une notion préside aux rapports humains : celle de l'harmonie. La morale sociale traditionnelle impose à chacun de rester à sa place, de ne pas se singulariser par une opinion personnelle. Dans ce contexte, la vérité est ce qui permet la relation, ce qui plaira à l'autre d'entendre, non pas le rapport à la réalité. Ainsi, avant de parler, chacun juge ce que son interlocuteur attend, le paysan, le "petit", observera le fonctionnaire le "grand" pour savoir ce qu'il pense avant d'émettre un souhait ou une idée ; le jeune attendra que tous ses aînés aient donné leur avis, avant de donner le sien, qui ne pourra être en contradiction avec ce qui a été dit avant lui. La liberté de parole et de pensée n'est pas un schéma khmer. On a toujours peur de l'opinion et du regard de l'autre, surtout du plus "grand" que soi. Il faut à tout prix passer inaperçu, sans se singulariser... Le détenteur de l'autorité a de la "chance", qui lui vient des mérites acquis durant sa vie antérieure. S'il concussionne, ou tire des profits indus de sa position, on ne crie pas à l'injustice, du moins en public, car à sa place on ferait de même. Un poste d'autorité est un "bénéfice" que l'on doit éventuellement payer, mais qui doit rapporter. »

Fr. Ponchaud, *op. cit.*, p. 146.

**320** — Cependant, tout comme il convient de ne pas considérer la régulation juridique de type occidental comme la panacée universelle, il convient aussi de ne pas préférer systématiquement les pratiques et les attitudes sociales khmères, au nom d'un hypothétique naturalisme édénique.

Le développement des capacités de chacun et en fin de compte l'amélioration du sort de la plupart supposent l'acceptation de la libération des individualités qu'apporte le droit occidental (voir encadré n° 67). Le vote de différentes lois, organiques ou ordinaires, comme la ratification de nombreux traités et conventions internationaux, semblent confirmer cette progressive adéquation et infiltration des conceptions juridiques occidentales. Sans être une illusion, cette infiltration est toutefois très relative tant la prégnance du « droit caché »<sup>311</sup> sur le droit officiel est encore forte, voire dominante dans la société khmère.

## 67 – LE PRINCE ET LA DEMOCRATIE LIBERALE

« 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. »

Interview du prince Sihanouk à *La voix du Cambodge*, n° 2 juillet 1993, p. 7.

**321** — Face à cet enjeu, le droit, et spécialement le droit constitutionnel, peuvent servir de boussole en même temps que de garantie contre les inévitables effets négatifs d'une politique volontariste.

En fin de compte, ce sur quoi l'examen de la constitution cambodgienne débouche, c'est l'appréciation de l'équilibre que ce pays tente de trouver face à deux impératifs : sauvegarder son identité, se développer pour conforter sa place dans le monde contemporain. Enjeu de tous les temps, de tous les pays.

<sup>311</sup> Sur la question en ce qui concerne les rapports de famille, v. M. Simonet, *Droit et famille au Cambodge. Etude d'anthropologie juridique*, thèse dact., Lyon 3, 2001.



## **Annexe 1**

# **CONSTITUTION du 24 septembre 1993**

**telle qu'amendée par le KRAM du 8 mars 1999**

## **Préambule**

Nous Peuple Khmer,

Héritiers d'une civilisation grandiose, d'un grand pays prospère, d'une haute renommée étincelante comme le diamant ;

Tombés dans une terrifiante déchéance au cours des deux dernières décennies où nous avons traversé des désastres très regrettables ;

Désormais réveillés ; redressés ; fermement réconciliés pour renforcer l'unité nationale, pour préserver et protéger le territoire du Cambodge ainsi que la souveraineté prestigieuse et la merveilleuse civilisation d'Angkor, pour reconstruire le pays afin qu'il redevienne une "Ile de Paix" en se fondant sur le système de démocratie libérale pluraliste, la garantie des droits de l'Homme et le respect des lois ; responsables du destin de la nation qui doit redevenir un pays développé et à jamais prospère ;

Animés de cette ferme volonté,

Nous inscrivons dans la constitution du Royaume du Cambodge ce qui suit :

## **CHAPITRE I : DE LA SOUVERAINETÉ**

### **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.

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 il n'exerce pas le pouvoir.

Le Roi est le chef de l'État à vie.

La personne du Roi est inviolable.

**Article 8.**

Le Roi est 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, par le président de l'Assemblée et par le Premier ministre, le président du Sénat exerce les fonctions de chef de l'État à la place du Roi en qualité de régent.

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 au cas où le Roi est tombé gravement malade comme c'est prévu à l'alinéa précédent, le président de l'Assemblée nationale exerce alors ces fonctions.

Les fonctions de chef de l'État à la place du Roi en qualité de régent peuvent être exercées 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,

C/ Le second vice-président du Sénat,

D/ Le second vice-président de l'Assemblée.

**Article 12 nouveau**

À la mort 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 seront mis en application.

**Article 13 nouveau**

Dans un délai de sept jours au plus, le nouveau Roi du Cambodge est choisi par le Conseil du trône.

Les membres du Conseil du trône comprennent :

- Le président du Sénat

- Le président de l'Assemblée

- Le Premier ministre

- Les chefs des deux ordres religieux, Thammaiyut et Mohanikay

- Les 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> vice-présidents du Sénat

- Les 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> vice-présidents de l'Assemblée.

L'organisation et le fonctionnement du Conseil du trône sont fixés par une loi.

**Article 14.**

Doit être choisi comme 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 du Roi Sisowath.

Avant d'accéder au Trône, le Roi prête serment conformément 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 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 1<sup>er</sup> de l'article 7 selon laquelle le Roi règne mais n'exerce pas le pouvoir, ne peut jamais 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.**

Le Roi nomme le premier ministre et le Conseil des ministres selon les modalités prévues à l'article 119.

**Article 20.**

Le Roi reçoit en audience officielle deux fois par mois le premier ministre et le Conseil des ministres pour s'informer 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 avec l'accord 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 chef d'état-major des forces armées royales khmères est nommé pour commander les forces armées royales khmères.

**Article 24 nouveau**

Le Roi est le président du Haut conseil de la défense nationale qui doit 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 a le droit d'accorder des réductions de peine et le droit de faire grâce.

**Article 28 nouveau**

Le Roi signe le Kram promulguant la constitution, les lois adoptées par l'Assemblée nationale et celles examinées en définitive par le Sénat, sur proposition du Conseil des ministres.

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.

**Article 29.**

Le Roi crée et confère les distinctions honorifiques nationales sur proposition du Conseil des ministres.

Le Roi décide l'octroi des grades et titres militaires et civils dans le cadre de la loi.

**Article 30 nouveau**

Pendant l'absence du Roi, le président du Sénat assume les fonctions de chef de l'État par intérim.

En 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 être appliqué 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 définis 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, d'opinions politiques, d'origine de naissance, de classe sociale, de fortune ou d'autres considérations.

L'exercice des droits et libertés par chaque individu ne doit pas porter atteinte aux droits et libertés d'autrui. Ces droits et libertés s'exercent dans le cadre prévu 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 pas exister.

**Article 33.**

Le citoyen khmer n'a pas le droit d'être privé de sa nationalité, exilé, ou arrêté pour être extradé vers un pays étranger, sauf dans le cas où il existe une convention bilatérale.

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 ont le droit d'être candidats aux élections.

Les citoyens khmers des deux sexes âgés d'au moins 40 ans ont le droit d'être candidats au Sénat.

Les règles limitatives des droits de vote et d'éligibilité feront l'objet d'une disposition dans la loi électorale.

**Article 35.**

Les citoyens des deux sexes ont le droit de participer activement à la vie politique, économique, sociale et culturelle de la nation.

Toute proposition 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 selon leur capacité 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 effectué à l'extérieur du foyer.

Les citoyens des deux sexes ont le droit de bénéficier de l'assurance sociale et des avantages sociaux déterminés par la loi.

Les citoyens 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 une loi.

**Article 37.**

Les droits de grève et d'organiser des manifestations pacifiques s'exercent 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 être exécutées 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 coauteurs et les complices doivent être punis conformément à la loi.

L'aveu provenant d'une pression corporelle ou morale ne peut pas être considéré comme une preuve d'inculpation.

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 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.

**Article 40.**

La liberté de déplacement proche ou éloigné et la liberté d'installation du domicile des citoyens d'une façon légale, doivent être respectées.

Tout citoyen khmer peut s'expatrier et retourner au pays.

Les droits à l'inviolabilité du domicile et au secret dans les communications par lettre, télégramme, télex, télécopie et téléphone, doivent être garantis.

La fouille des domiciles, des biens et des personnes doit être effectuée conformément aux règles légales.

**Article 41.**

Tout citoyen khmer a la liberté d'exprimer ses opinions personnelles, jouit de la liberté de presse, de publication et de réunion. Nul ne peut abuser de ces droits pour 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 doit être institué par la loi.

**Article 42.**

Tout citoyen khmer a le droit de créer des associations et des partis politiques. Ce droit doit être déterminé par la loi.

Tout citoyen peut prendre part à des organisations de masse, destinées à s'entraider et à protéger les réalisations nationales et l'ordre social.

**Article 43.**

Les citoyens khmers des deux sexes ont la pleine liberté de croyance.

La liberté de croyance et la pratique religieuse doivent être garanties par l'État dans les conditions qui 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, seule ou en collectivité, a le droit de propriété. Seule une personne physique ou morale qui a la nationalité khmère, a le droit d'être propriétaire foncier.

La propriété privée légale est placée sous la protection de la loi.

L'expropriation n'est possible que pour des raisons d'utilité publique autorisées par la loi, sous réserve d'une juste et préalable compensation.

**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 le domaine du mariage et de la famille.

Le mariage doit être célébré dans les conditions prévues par la loi et selon les principes du consentement mutuel et de la monogamie.

**Article 46.**

Le commerce des êtres humains, l'exploitation de la prostitution et des obscénités portant atteinte à la dignité de la femme sont interdits.

Tout 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 des zones rurales qui n'ont pas de soutien, d'avoir une profession, de recevoir des soins, de scolariser les enfants et de vivre décemment.

**Article 47.**

La mère et le père ont l'obligation d'élever et d'éduquer les enfants pour qu'ils deviennent de bons citoyens.

Les enfants ont le devoir de nourrir et de prendre soin de leurs parents âgés conformément aux coutumes khmères.

**Article 48.**

L'État garantit et protège les droits de l'enfant contenus dans les conventions relatives à l'enfant, spécialement le droit à la vie, le droit à une éducation scolaire, le droit à une protection pendant les situations de guerre et à la protection contre l'exploitation économique ou sexuelle.

L'État protège l'enfant contre les travaux susceptibles 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 la construction de la nation 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 le bien public et la propriété privée légale.

**CHAPITRE IV : DU RÉGIME POLITIQUE**

**Article 51 nouveau**

Le Royaume du Cambodge pratique un régime 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 tribunaux.

Les pouvoirs sont séparés entre le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et pouvoir judiciaire.

**Article 52.**

Le gouvernement royal du Cambodge s'engage fermement à défendre l'indépendance, la souveraineté, l'intégrité territoriale du royaume du Cambodge, à appliquer la politique de rassemblement pour protéger l'unité nationale, à protéger les excellentes coutumes et traditions 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 autres pays voisins et avec tous les autres pays du monde.

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

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

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

**Article 54.**

La production, l'utilisation et le stockage des armes atomiques, des armes chimiques ou des armes bactériologiques sont formellement interdits.

**Article 55.**

Les traités et les 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'ÉCONOMIE**

**Article 56.**

Le royaume du Cambodge applique 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 de l'État doit être exécuté conformément à la loi.

Le contrôle des devises étrangères et celui du système financier doivent être précisés 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 fonds sous-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 seront déterminées par la loi.

**Article 59.**

L'État doit protéger l'environnement et l'équilibre des ressources naturelles et doit organiser et planifier clairement la gestion notamment, du sol, de l'eau, de l'air, des systèmes géologiques et écologiques, des mines, de l'énergie, du pétrole et du gaz, des carrières et sablières, des pierres précieuses, des bois et forêts et des sous-produits forestiers, des animaux sauvages, de la pisciculture et 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 par l'État, même momentanée, des richesses ou des biens privés 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, jusque dans les régions éloignées, en se préoccupant de l'irrigation, de l'électrification, des routes et moyens de transport, des techniques modernes et systèmes de crédit.

**Article 62.**

L'État facilite l'acquisition des moyens de production, soutient les prix des produits agricoles et artisanaux et aide à trouver des marchés pour la vente de ces produits.

**Article 63.**

L'État veille à l'organisation des marchés en vue d'assurer au citoyen un niveau de vie convenable.

**Article 64.**

L'État punit sévèrement tout individu qui importe, produit ou vend des stupéfiants, des contrefaçons, des produits périmés qui nuisent à la santé et à la vie du consommateur.

## **CHAPITRE VI : DE L'ÉDUCATION, 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 doit prendre toutes les mesures pour assurer progressivement cette formation à tous les citoyens.

L'État se préoccupe du domaine de l'éducation physique et sportive qui contribue au bien être de tous les citoyens khmers.

**Article 66.**

L'État institue un système éducatif complet et unifié dans l'ensemble du pays, pour garantir les principes de liberté et d'égalité de l'enseignement et afin de donner à chaque citoyen une chance égale pour bâtir sa vie.

**Article 67.**

L'État met en œuvre un programme scolaire 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 public et privé dans tous les cycles.

**Article 68.**

L'État assure gratuitement à tout citoyen un enseignement public primaire et secondaire.

Le citoyen doit recevoir un enseignement pendant au moins neuf années.  
L'État encourage et soutient le développement des écoles du Pali et les études bouddhiques.

**Article 69.**

L'État a le devoir de préserver et de développer la culture nationale.  
L'État a le devoir de protéger et de développer la langue khmère en fonction des besoins.  
L'État a le devoir de sauvegarder et de protéger les monuments, les objets d'art anciens, et de restaurer les sites historiques.

**Article 70.**

Toute infraction portant atteinte ou concernant le patrimoine culturel et le patrimoine artistique doit être sévèrement punie.

**Article 71.**

Le périmètre des sites du patrimoine national ainsi que des sites classés comme étant 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 protection contre les maladies et aux soins. 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. L'État crée des garderies et aide les femmes ayant à charge beaucoup d'enfants et n'ayant pas de soutien.

**Article 74.**

L'État apporte assistance aux invalides et aux familles des combattants qui ont sacrifié leur vie pour le pays.

**Article 75.**

L'État établit un régime de sécurité sociale pour les ouvriers et les employés.

## CHAPITRE VII : DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

**Article 76.**

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.  
Peuvent être candidats à l'Assemblée nationale les citoyens khmers des deux sexes jouissant du droit de vote, âgés de 25 ans au moins et ayant la nationalité khmère de naissance.  
L'organisation des élections et les modalités du scrutin doivent être précisées 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 électeurs de leur circonscription.  
Tout mandat impératif doit être considéré comme nul.

**Article 78.**

La durée de la législature de l'Assemblée nationale est de cinq 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 douze 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 soixante jours au plus tard, à compter de la date de la dissolution de l'assemblée.

Pendant cette période, le gouvernement royal est chargé de la seule gestion 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 d'un an de son mandat.

La proclamation de la prorogation du mandat de l'Assemblée nationale doit être décidée par les deux tiers au moins de tous les membres de l'Assemblée.

#### **Article 79.**

La qualité de membre de l'Assemblée nationale est incompatible avec l'exercice des fonctions publiques actives et avec les fonctions de membre d'une autre institution prévue dans cette constitution, à l'exception des fonctions exercées au sein du Conseil des ministres du gouvernement royal.

Si tel est le cas, le député concerné a la qualité de membre ordinaire de l'Assemblée mais il ne doit avoir aucune fonction dans le comité permanent et les différentes commissions de l'Assemblée nationale.

#### **Article 80.**

Les députés jouissent de l'immunité parlementaire.

Aucun député ne peut 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 membre de l'Assemblée nationale n'est possible qu'avec l'accord de l'Assemblée nationale ou du comité permanent dans l'intervalle des sessions, sauf en cas de flagrant délit. Dans ce dernier cas, le service compétent doit présenter, d'urgence, un rapport à l'Assemblée nationale ou au comité permanent pour décision.

La décision du comité permanent de l'Assemblée nationale doit être soumise à la prochaine session pour adoption à la majorité des deux tiers de ses membres.

Dans tous les cas ci-dessus, la détention, la poursuite d'un député sont suspendues si l'Assemblée nationale en a décidé à la majorité des trois quarts de ses membres.

#### **Article 81.**

L'Assemblée nationale dispose d'un budget autonome pour son fonctionnement.

Les députés perçoivent une indemnité.

#### **Article 82.**

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 adopter son règlement intérieur, décider de la validité du mandat de chaque membre et doit voter séparément pour élire le président, les vice-présidents et les membres des diverses commissions de l'Assemblée, à la majorité des deux tiers de ses membres.

Tous les députés doivent, avant d'entrer en fonction, prêter serment conformément aux dispositions de l'annexe 5.

#### **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 convoque l'Assemblée nationale pour une session extraordinaire.

Dans ce cas, l'ordre du jour précis de la session extraordinaire doit être porté à la connaissance du peuple en même temps que la date de la réunion.

**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.

**Article 85.**

Les sessions de l'Assemblée nationale se déroulent dans la capitale du royaume du Cambodge, dans 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 des lieux et de la date précisés dans l'acte de convocation, toute réunion de l'Assemblée doit être considérée comme illégale et nulle de plein droit.

**Article 86.**

Dans les circonstances où la nation est en danger, l'Assemblée nationale se réunit tous les jours de façon permanente. L'Assemblée met fin à ces réunions 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 pas être dissoute.

**Article 87.**

Le président de l'Assemblée nationale préside les réunions de l'Assemblée nationale, reçoit les projets de lois et les textes votés par l'Assemblée, 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 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, l'Assemblée nationale doit élire un nouveau président ou de nouveaux vice-présidents.

**Article 88.**

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 réunion de l'Assemblée nationale n'est valable que lorsque le quorum de sept dixième des membres de l'Assemblée est atteint.

**Article 89.**

A la demande d'un dixième au moins de ses membres, l'Assemblée nationale peut inviter une personnalité à venir l'éclairer sur un problème d'une importance particulière.

**Article 90 nouveau**

L'Assemblée nationale est un organe investi du pouvoir législatif. Elle exerce ses fonctions d'après les dispositions fixées dans la constitution et les lois en vigueur.

L'Assemblée nationale approuve le budget de l'État, le plan de l'État, les emprunts, les prêts, les diverses promesses de garanties financières et la création ou la modification et 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 internationaux.

L'Assemblée nationale vote la loi portant déclaration de guerre.

Les votes suscités doivent réunir la majorité absolue de l'ensemble des membres de l'Assemblée nationale.

L'Assemblée nationale vote la motion de confiance au gouvernement à la majorité des deux tiers de 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.**

Tous les votes de l'Assemblée nationale contraires 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 l'administration du pays doivent être réputés nuls. Le Conseil constitutionnel est seul compétent pour prononcer cette nullité.

#### **Article 93 nouveau**

La loi votée par l'Assemblée nationale et examinée en définitive par le Sénat, et faisant l'objet d'une promulgation par le Roi, entre en vigueur dans la capitale royale 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 le lendemain de la date de promulgation.

La loi signée et promulguée par le Roi est insérée au Journal officiel et diffusée dans l'ensemble 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 définis dans le règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

#### **Article 95.**

En cas de décès d'un membre de l'Assemblée nationale, démission ou abandon de la qualité de membre qui surviendrait 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 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.

#### **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.**

L'Assemblée nationale peut démettre un membre du Conseil des ministres ou renverser le gouvernement royal en votant une motion de censure à la majorité des deux tiers de l'ensemble des membres de l'Assemblée nationale.

La motion de censure contre le gouvernement royal peut être examinée par l'Assemblée nationale si elle a été déposée par trente députés.

**CHAPITRE VIII : DU SÉNAT****Article 99 nouveau**

Le Sénat est un organe investi du pouvoir législatif, il exerce ses fonctions d'après les dispositions fixées dans la constitution et les lois en vigueur.

Le nombre total des sénateurs ne doit pas dépasser la moitié du nombre des membres de l'Assemblée nationale.

Le Sénat comprend des membres désignés et des membres élus au suffrage restreint.

Les sénateurs peuvent être renouvellement désignés ou rééligibles.

Peuvent être candidats au Sénat les citoyens khmers de 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 sont élus au suffrage non universel.

**Article 101 nouveau**

L'organisation, les modalités et la procédure pour la désignation et les élections des sénateurs ainsi que la détermination des électeurs et des circonscriptions électorales seront prévues par une loi.

**Article 102 nouveau**

La durée de 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 d'un an de son mandat.

La proclamation de la prorogation du mandat 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 met fin à ces réunions 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**

La qualité de membres du Sénat est incompatible avec l'exercice des fonctions publiques actives, avec les fonctions de député et les fonctions de membre d'une autre institution prévue dans la constitution.

**Article 104 nouveau**

Les membres du Sénat jouissent de l'immunité parlementaire.

Aucun membre ne peut 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 membre du Sénat 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 service 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 pour adoption à la majorité des deux tiers de ses membres.

Dans tous les cas ci-dessus, la détention, la poursuite d'un membre du Sénat sont suspendues si le Sénat en a décidé à la majorité des trois quarts de ses membres.

**Article 105 nouveau**

Le Sénat dispose d'un budget autonome pour son fonctionnement.  
Les membres du Sénat perçoivent une indemnité.

**Article 106 nouveau**

La première session du Sénat s'ouvre soixante jours plus tard après les élections, sur convocation du Roi.

Avant de commencer ses travaux, le Sénat doit adopter son règlement intérieur, décider de la validité du mandat de chaque membre et doit voter séparément pour élire le président, les vice-présidents et les membres des diverses commissions du Sénat, à la majorité des deux tiers de ses membres.

Tous les membres du Sénat doivent, avant d'entrer en fonction, prêter serment conformément aux dispositions de l'annexe 5 de la Constitution.

**Article 107 nouveau**

Le Sénat se réunit en session ordinaire deux fois par an. Chaque session dure au moins trois mois. A 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 l'organisation des travaux.

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, dans 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 des lieux et de la date précisée 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 réunions du Sénat, reçoit les projets de lois et les textes votés 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 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**

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 réunion du Sénat n'est valide que lorsque le quorum de sept dixième des membres du Sénat est atteint.

Le nombre de voix imposé pour l'approbation de l'Assemblée nationale prévus dans la constitution est utilisé également pour l'approbation du 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 donne son avis au plus tard dans le délai d'un mois sur les projets et propositions de lois votés par l'Assemblée nationale en première lecture, ainsi que sur toutes les questions qui lui sont soumises par l'Assemblée nationale. En cas d'urgence, ce délai est ramené à cinq jours.

Si l'avis du Sénat est conforme ou s'il n'a pas donné l'avis dans les délais prévus, la loi est promulguée dans le texte voté par l'Assemblée nationale.

Si le Sénat propose des amendements, 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 est instituée dans le délai limité d'un mois. Ce délai est réduit à dix jours pour les textes budgétaires et les lois de Finances, et à deux jours en cas de déclaration d'urgence.

Si l'Assemblée dépasse ou prolonge les délais d'examen dont elle dispose, le délai 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 de 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 doit voter au scrutin public et à la majorité absolue des membres.

Le texte voté en deuxième lecture au scrutin public et à la majorité absolue des membres est promulgué.

**Article 114 nouveau**

Le Sénat crée les diverses commissions nécessaires.

L'organisation et le fonctionnement du Sénat sont définis dans le règlement intérieur du Sénat. Ce règlement intérieur est adopté à la majorité des deux tiers de ses membres.

**Article 115 nouveau**

En cas de décès d'un sénateur, de démission ou d'abandon de la qualité de membre qui surviendrait 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 électorale concernant le Sénat.

**CHAPITRE IX (NOUVEAU) : DU CONGRÈS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET DU SÉNAT****Article 116 nouveau**

En cas de nécessité, l'Assemblée nationale et le Sénat peuvent se réunir en congrès pour résoudre les problèmes importants de l'État.

**Article 117 nouveau**

Les problèmes importants de l'État 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****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 des ministres d'État, des ministres et des secrétaires d'État comme membres.

**Article 119 nouveau (ancien article 100)**

Sur proposition du président et avec l'avis conforme des deux vice-présidents de l'Assemblée nationale, le Roi désigne une personnalité parmi les députés du parti vainqueur aux élections pour

former le gouvernement royal. Cette 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 dans les termes prévus à l'annexe 6.

**Article 120 nouveau (ancien article 101)**

La fonction de membre du gouvernement royal est incompatible avec une activité professionnelle commerciale, industrielle et l'exercice d'un emploi public.

**Article 121 nouveau (ancien article 102)**

Tous les membres du gouvernement royal sont collectivement responsables devant l'Assemblée nationale de la politique générale du gouvernement royal.

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 décliner 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 transmis au Roi pour son 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)**

Lorsque le poste du Premier ministre est vacant d'une façon permanente, il doit être procédé à la nomination d'un nouveau Conseil des ministres dans les conditions prévues par la présente constitution. Si cette vacance est temporaire, un premier ministre par intérim est provisoirement désigné.

**Article 126 nouveau (ancien article 107)**

Chaque membre du gouvernement royal est sanctionné pour les 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 porter plainte auprès des tribunaux compétents.

L'Assemblée se prononce sur cette affaire par un vote au scrutin secret à la majorité absolue de ses membres.

**Article 127 nouveau (ancien article 108)**

L'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres feront l'objet d'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 défend les droits et liberté des citoyens.

Le pouvoir judiciaire est compétent pour 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)**

Les décisions de justice sont rendues au nom du peuple khmer, selon les procédures et les lois en vigueur. 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.

**Article 130 nouveau (ancien article 111)**

Aucun organe du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif ne peut exercer le pouvoir judiciaire.

**Article 131 nouveau (ancien article 112)**

Seul le parquet a le droit d'engager 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 juges ne peuvent être démis de leurs fonctions. Cependant le Conseil supérieur de la magistrature prononce des sanctions disciplinaires à l'encontre des juges qui ont commis des fautes.

**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 présidé par le Roi. Le Roi peut désigner un représentant royal pour présider le Conseil supérieur de la magistrature.

Le Conseil supérieur de la magistrature propose au Roi la nomination des juges et des procureurs auprès de 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 auprès de 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 seront définis dans des lois séparées.

## **CHAPITRE XII (NOUVEAU) : DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL**

**Article 136 nouveau (ancien article 117)**

Le Conseil constitutionnel est compétent pour garantir la défense et le respect de la Constitution, interpréter la Constitution et les lois votées par l'Assemblée nationale et celles examinées en définitive par le Sénat.

Le Conseil constitutionnel est chargé d'examiner et de trancher les cas de contestation concernant l'élection des députés et l'élection des membres du Sénat.

**Article 137 nouveau (ancien article 118)**

Le Conseil constitutionnel comprend neuf membres dont le mandat est de neuf ans. Le Conseil constitutionnel se renouvelle par tiers tous les trois ans. Trois membres sont nommés par le Roi, trois désignés par l'Assemblée nationale et trois autres sont nommés par le Conseil supérieur de la magistrature.

Le président est désigné par les membres du Conseil constitutionnel. Il a voix prépondérante, en cas de partage égal des voix.

**Article 138 nouveau (ancien article 119)**

Les membres du Conseil constitutionnel sont choisis parmi les hautes personnalités titulaires d'un diplôme universitaire supérieur dans le domaine du droit, de l'administration, de la diplomatie ou de l'économie, et qui ont une grande expérience professionnelle.

**Article 139 nouveau**

La fonction de membre du Conseil constitutionnel est incompatible avec la fonction de membre du Sénat, de membre de l'Assemblée nationale, de membre du gouvernement, de juge en exercice, de membre de la fonction publique, de président ou de vice-président d'un parti politique, 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 votées 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, dans un délai de 30 jours, sur la conformité ou la non-conformité de ces lois ou de ce règlement intérieur l'Assemblée et de celui du Sénat avec la constitution.

**Article 141 nouveau**

Après promulgation d'une loi, 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 de vérifier la constitutionnalité de cette loi.

Un citoyen a le droit de contester la constitutionnalité 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 il est prévu dans l'alinéa précédent.

**Article 142 nouveau (ancien article 123)**

Toutes dispositions déclarées non conformes à la constitution ne peuvent être promulguées ou appliquées.

Les décisions du Conseil constitutionnel sont définitives.

**Article 143 nouveau (ancien article 124)**

Le Roi consulte le Conseil constitutionnel sur les propositions d'amendement de la constitution.

**Article 144 nouveau (ancien article 125)**

L'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel feront l'objet d'une loi organique.

**CHAPITRE XIII (NOUVEAU) : DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE****Article 145 nouveau (ancien article 126)**

Le territoire du Royaume du Cambodge est divisé en provinces (Khets) et en municipalités (Krong). Les provinces sont divisées en districts (Sroks), et les districts sont divisés en communes (Khoums).

Les municipalités sont divisées en arrondissements (Khans), et les arrondissements sont divisés en quartiers (Sangkats).

**Article 146 nouveau (ancien article 127)**

Les provinces, les municipalités, les districts, les arrondissements, les communes, et les quartiers sont administrés selon les conditions dans une loi organique.

**CHAPITRE XIV (NOUVEAU) : DU CONGRÈS NATIONAL****Article 147 nouveau (ancien article 128)**

Le congrès national permet aux citoyens d'être informés directement des diverses affaires d'intérêt national et de soumettre des vœux et des propositions 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 présidence du Roi.

**Article 149 nouveau (ancien article 130)**

Le congrès national vote des vœux et les soumet à la considération du Sénat, de l'Assemblée nationale et des autorités de l'État.

L'organisation et le fonctionnement du congrès national seront déterminés par une loi.

### **CHAPITRE XV : DE LA PORTÉE, DE LA RÉVISION ET DE L'AMENDEMENT DE LA CONSTITUTION**

**Article 150 nouveau (ancien article 131)**

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 151 nouveau (ancien article 132)**

L'initiative de la révision ou l'amendement de la constitution appartient au Roi, au Premier ministre et président de l'Assemblée nationale, sur proposition d'un quart de l'ensemble membres de l'Assemblée nationale.

La révision ou l'amendement de la constitution doit être effectué par une loi constitutionnelle votée par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers de ses membres.

**Article 152 nouveau (ancien article 133)**

La révision ou l'amendement de constitution est interdit lorsque la nation se trouve en état d'urgence comme il est prévu à l'article 86.

**Article 153 nouveau (ancien article 134)**

La révision ou l'amendement de constitution ne peut être effectué s'il porte atteinte au système de démocratie libérale pluraliste et au régime de monarchie constitutionnelle.

### **CHAPITRE XVI : DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES**

**Article 154 nouveau (ancien article 135)**

Cette Constitution une fois adoptée est promulguée par le Roi du Cambodge avec effet immédiat.

**Article 155 nouveau (ancien article 136)**

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 du trône si la situation du pays l'exige.

**Article 156 nouveau**

Après l'entrée en vigueur de la présente Constitution, le Roi est choisi dans les conditions prévues aux articles 13 (nouveau) et 14.

**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, et désigne aussi 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 leur siège 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 158 nouveau (ancien article 139)**

Les lois et dispositions écrites 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 a été adoptée par l'assemblée constituante à Phnom Penh le 21 Septembre 1993 lors de la deuxième séance plénière.

Le Président :

Son Sann

## **Annexe 2**

### **KRAM du 8 mars 1999**

Nous,  
Sa Majesté Norodom Sihanouk,  
Roi du Cambodge

Vu la constitution du Royaume du Cambodge de 1993,  
vu la session plénière et extraordinaire de l'Assemblée nationale des 2, 3 et 4 mars 1999,  
Sur la proposition du président de l'Assemblée nationale du 6 mars 1999

#### **Ordonnons**

##### **Article 1**

La promulgation officielle de la loi constitutionnelle portant amendement aux articles 11, 12, 13, 18, 22, 24, 26, 28, 30, 34, 51, 90, 91, 93 et à partir des articles du chapitre 8 jusqu'aux articles du chapitre 14 de la constitution du Royaume du Cambodge, adoptée par l'Assemblée nationale le 4 mars 1999.

##### **Article 2**

Ce Kram entre en vigueur à partir de la date de signature du Roi.

Fait le 8 mars 1999  
NORODOM Sihanouk

##### **Article unique**

Les articles 11, 12, 13, 18, 22, 24, 26, 28, 30, 34, 51, 90, 91, 93 et les articles du chapitre 8 jusqu'aux articles du chapitre 14 de la constitution sont amendés comme suit :

[dispositions intégrées dans le texte présenté en annexe 1, ndlr]

La présente loi constitutionnelle est adoptée par l'Assemblée nationale du Royaume du Cambodge le 4 mars 1999 au cours de la session extraordinaire de la 2ème législature.

Phnom Penh, le 6 mars 1999

Le Président de l'Assemblée nationale

NORODOM Ranariddh

# Bibliographie

## Ouvrages

- BOYLE David, *L'ONU et le Cambodge, 1979-2003 : Autodétermination, Démocratie, Justice pénale internationale*, thèse Paris 2, 2004.
- CHHAK Sarin, *Les frontières du Cambodge*. Tome 1, *Les frontières du Cambodge avec les anciens pays de la fédération indochinoises : le Laos et le Vietnam (Cochinchine et Annam)*, éd. Dalloz, 1966.
- CHHORN Sopheap, *Les élections législatives au Cambodge depuis 1993*, thèse dact., sous la dir. de M. GAILLARD, Lyon 2, 2004.
- CORREZE Françoise et FOREST Alain, *Le Cambodge à deux voix*, éd. L'Harmattan, Paris, 1984.
- CROUZATIER Jean-Marie (dir.), *Les juridictions et la protection juridictionnelles des libertés*, FDSE, 1995.
- CROUZATIER Jean-Marie (dir.), *Droit et religions en Asie du Sud-est*, éd. PU Toulouse, 2002.
- DAUPHIN-MEUNIER Achille, *Histoire du Cambodge*, éd. PUF, Paris 1961.
- DELVERT Jean, *Le Cambodge*, 3<sup>ème</sup> éd. PUF, Paris, 1998.
- FOREST Alain, *Le Cambodge et la colonisation française : histoire d'une colonisation sans heurts, 1896-1920*, éd. L'Harmattan, Paris 1979.
- GITEAU Madeleine, *Histoire du Cambodge*, éd. Didier, 1957.
- GOUR Claude-Gilles, *Institutions constitutionnelles et politiques du Cambodge*, éd. Dalloz, 1965.
- HAMEL Bernard, *Sihanouk et le drame cambodgien*, éd. L'Harmattan, Paris, 1993.
- IMBERT Jean, *Histoire des institutions khmères*, Ann. FDSE 1962.
- JENNAR Raoul Marc, *Les clés du Cambodge*, éd. Maisonneuve & Larose, 1995.
- LAMANT Pierre, *L'affaire Yukhantor : autopsie d'un scandale colonial*, éd. L'Harmattan, Paris.
- LECLERE Adhémar, *Les codes cambodgiens*, Ernest Leroux, Paris, 1898.
- LUCIOLLI Esmeralda, *Le mur de bambou. Le Cambodge après Pol Pot*, éd. Régine Desforges, Médecins sans frontières, Paris, 1988.
- MARTIN Marie-Alexandrine, *Le mal cambodgien, histoire d'une société traditionnelle face à ses leaders politiques, 1946-1987*, éd. Hachette, Paris, 1989.
- MEAS Saem, *L'introduction du droit moderne dans le royaume du Cambodge*, Ann. FDSE 1961.
- MEYER Charles, *Derrière le sourire khmer*, éd. Plon, Paris, 1971.
- MIGOZZI Jacques, *Faits et problèmes de population*, Paris, CNRS, 1973.
- NEPOTE Jacques, *Parenté et organisation sociale dans le Cambodge moderne et contemporain*, éd. Olizane, Genève 1992.
- NORODOM Ranariddh, *Droit public cambodgien*, éd. PUP, 1998.
- NORODOM Sihanouk, *Étude corrective de la constitution du Cambodge octroyée par le roi en 1947*, France-Asie, Saigon, 1955, XI, 108, pp. 654-663.
- PESCHOUX Christophe, *Les nouveaux khmers rouges 1979-1990*, éd. L'Harmattan, Paris.
- REGAUD Nicolas, *Le Cambodge dans la tourmente. Le troisième conflit indochinois, 1978-1991*, éd. L'Harmattan, Paris.
- RICHER Philippe, *Le Cambodge. Une tragédie de notre temps*, éd. Presses de Sc. Po., 2001.
- ROS Chantrabot, *La République khmère*, éd. L'Harmattan, Paris 1992.
- ROS Chantrabot, *Cambodge, La répétition de l'histoire (de 1991 aux élections de juillet 1998)*, éd. You-Feng, Paris, 2000.

- SAINTE-MARIE Denis, GAILLARD Maurice, BALIVET Béatrice (dir.), *Introduction au droit cambodgien*, éd. PU FDSE, 2003.
- SAY Bory, *L'administration rurale au Cambodge et ses projets de réforme*, thèse dact., Paris II ou XI, 1974.
- SCALABRINO Camille et alii, *Affaires cambodgiennes, 1979-1989*, éd. L'Harmattan, Paris.
- SCALABRINO Camille et alii, *Histoire et enjeux, 1945-1985*, éd. L'Harmattan, Paris, 1986.
- SHER Sacha, *Le Kampuchéa des « Khmers rouges » : essai de compréhension d'une tentative de révolution*, éd. L'Harmattan, 2004.
- SIMONET Marion, *Droit et famille au Cambodge. Étude d'anthropologie juridique*, thèse dact., Lyon 3, ss. la dir. de H. FULCHIRON, 2001.
- THIERRY Solange, *Le Cambodge des contes*, éd. L'Harmattan, Paris, 1985.
- TITH Huon, *Problème de l'assainissement dans la fonction publique cambodgienne*, thèse dact., Paris II ou XI, 1976.
- VANDY Kaonn : *Cambodge 1940-1991 : la politique sans les Cambodgiens*, éd. L'Harmattan, Paris, 1993.

### Périodiques

*Annales de la Faculté de Droit et des Sciences économiques (Ann. FDSE)*, devenues *Annales de l'Université Royale de Droit et des Sciences économiques (Ann. URDSE)*.

*Cambodge Nouveau*, bimensuel d'information générale, Phnom Penh.

*Cambodge Soir*, quotidien d'information générale, Phnom Penh.

*La voix du Cambodge*, mensuel de la Licadho (Ligue cambodgienne des droits de l'homme), Phnom Penh.

*Le Mékong*, mensuel d'information générale, Phnom Penh.

*Le Monde*.

### Principales ressources électroniques (Internet)

- Ambassade de France au Cambodge : [www.ambafrance.gov.kh/](http://www.ambafrance.gov.kh/)
- Assemblée Nationale : [www.cambodian-parliament.org/](http://www.cambodian-parliament.org/)
- Cambodia Development Resource Institute : <http://www.cdri.org.kh/>
- Cambodian Information Center : <http://www.cambodia.org/>
- Conseil de la réforme administrative : <http://www.car.gov.kh/>
- Conseil des juristes : [www.bigpond.com.kh/council\\_of\\_jurists/](http://www.bigpond.com.kh/council_of_jurists/)
- Église d'Asie (bulletins *EDA*) : <http://eglisie.mepasie.org/>
- Gouvernement royal : [www.cambodia.gov.kh](http://www.cambodia.gov.kh)
- Japan International Cooperation Agency (JICA) : [www.jica.org.kh](http://www.jica.org.kh)
- Licadho: [www.licadho.org](http://www.licadho.org)
- Lois cambodgiennes : [www.ifrance.com/cambodialaw/](http://www.ifrance.com/cambodialaw/)
- Rapports du Représentant spécial des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme au Cambodge : [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)
- Sénat : [www.khmersenate.org/](http://www.khmersenate.org/)
- Site de NORODOM Sihanouk : [www.norodomsihanouk.info/](http://www.norodomsihanouk.info/)
- Université Royale de Droit et des Sciences économiques (Phnom Penh) : [www.fleitnet.com/rule/](http://www.fleitnet.com/rule/) ou [www.khmerson.net/default\\_1.asp?action=8&what=8&type=0](http://www.khmerson.net/default_1.asp?action=8&what=8&type=0)

# Index alphabétique

*L'index renvoie aux numéros des paragraphes*

## – A –

**Abdication** : 28 ; 39 ; 42 et s.  
**Amendement** : 163 ; 166 ; 198 et s. ; 202 ; 205 ; 207 ; 208 ; 305.  
**Amnistie** : 161 ; 176 ; note 47.  
**Arbitre** : 42 ; 48 ; 53 ; 148 ; 150 ; 317.  
**Assemblée nationale** : 123 et s.  
– attribution : 159 et s.  
– composition : 128 et s.  
– dissolution : 257 et s.  
– fonctionnement : 142 et s. ; 257 et s.  
**Autorité judiciaire** : 264 et s.

## – B –

**Bicaméralisme** : 172 et s.  
**Bouddhisme** : 29 ; 56 et s. ; 77 ; 104.

## – C –

**Chef de l'État** : 41 et s. ; 213 et s.  
**Citoyenneté** : 113 et s.  
**Comité national électoral** : 176 ; 296 ; 298 ; 299.  
**Comité permanent** : 136 ; 140 ; 144 ; 145 ; 152 ; 190 ; 195 ; 198 ; 214 ; 313.  
**Commissions** : 132 ; 133 ; 136 ; 152 ; 156 ; 158 ; 179 ; 184 ; 195 ; 243 ; 306 ; 313.  
**Congrès** :  
– de l'Assemblée nationale et du Sénat : 215.  
– national : 50 ; 71 et s. ; 162 ; 210 ; 232 ; 314.  
**Conseil** :  
– constitutionnel : 277 et s.  
– des ministres : 216 et s.  
– supérieur de la magistrature : 272 et s.  
**Contentieux électoral** : 296 et s.  
**Contrôle de constitutionnalité** : 288 et s.  
**Conventions internationales** : 47 ; 50 ; 83 ; 89 ; 112 ; 161 ; 200 ; 233 ; 320.

## – D –

**Déclaration universelle** : 7 ; 82 et s. ; 96 ; 102.  
**Déforestation** : 100.  
**Députés** :  
– immunités : 139 et s.  
– incompatibilités : 136 et s.  
– mandat : 134.  
**Dissolution** : 50 ; 123 ; 134 ; 209 ; 232 ; 237 ; 257 et s. ; 260 et s. ; 313.  
**Droits de l'homme** : 81 et s.

## – E –

**Élections** :  
– législatives : 129 et s.  
– Roi : 25 et s.  
– sénatoriales : 180 et s.  
**Éligibilité** :  
– députés : 130.  
– Roi : 30 et s.  
– sénateurs : 183.  
**État** :  
– de droit : 6 ; 88 ; 121 ; 147 ; 262 ; 263 ; 271 ; 288 ; 293 ; 304.  
– d'urgence : 50 ; 149 et s. ; 214 ; 232 ; 237 ; 307.  
**Étrangers** : 115 et s.  
**Exception d'inconstitutionnalité** : 292 et s.

## – F –

**Famille** : 108 et s.  
– royale : 27 ; 30 ; 31 ; 125 ; 173 ; 182.  
**Femme (droits de la)** : 108 et s.  
**Fraude électorale** : 176 ; 296 ; 299.  
**Frontières** : 13 ; 17 ; 116.

## – G –

**Gouvernement** : 216 et s.  
– attribution : 230 et s.

– composition : 217 et s.  
 – incompatibilités : 226 et s.  
 – responsabilités (pénale et politique) :  
 247 et s.

**Grâce** : 50 ; 51.

**Grève (droit de)** : 84 ; 94.

– H –

**Histoire** : 20 et s.

– I –

**Immunités** : 45 ; 139 et s. ; 188 et s. ; 250 ;  
 283.

**Incompatibilités** : 92 ; 136 et s. ; 182 ; 191 ;  
 226 et s. ; 282 ; 301 ; 313.

**Indemnités** : 105 ; 117 ; 138 ; 192.

**Indépendance** : 268 et s.

**Irresponsabilité** : 88 ; 91 ; 141 ; 189.

– J –

**Journal officiel** : 167 ; 168 ; 169 ; 290.

– K –

**Khmers rouges (tribunal)** : 45 ; 271.

– L –

**Liberté** : 14 ; 19 ; 42 ; 45 ; 47 ; 54 ; 56 ; 82 et  
 s. ; 113 et s. ; 137 ; 146 ; 149 ; 161 et s. ; 220 ;  
 270 ; 271 ; 292 ; 310 ; 319 ; 320.

**Loi** :

– constitutionnelle : 11 ; 126 ; 133 ;  
 144 ; 160 ; 165 ; 171 ; 223 ; 311 ; 315.

– élaboration : 159 et s. ; 197 et s.

– entrée en vigueur : 167 et s.

– ordinaire : 45 ; 314 ; 320.

– organique : 160 ; 162 ; 287 ; 320.

– M –

**Mandat** : 50 ; 70 ; 127 ; 132 ; 133 ; 134 ; 141 ;  
 150 ; 157 ; 173 ; 178 ; 186 ; 257 et s. ; 281 ;  
 313.

**Manifestation (droit de)** : 94 ; 176.

**Message** : 50 ; 51 ; 180 ; 186 ; 210 ; 211.

**Monarchie** : 23 et s.

**Monocamérisme** : 126 ; 177.

**Motion de censure** : 165 ; 252 et s. ; 260.

– N –

**Nation** : 61 et s. ; 74 et s.

**Navette parlementaire** : 166 ; 201 et s.

– O –

**Opposition** : 155 ; 157 ; 256 ; 260 ; 299.

**Ordre du jour** : 203 ; 217 ; 228 ; 237 ; 302 ;  
 313.

– P –

**Partis politiques** : 27 ; 90 ; 92 ; 95 ; 131 ;  
 133 ; 156 ; 175 ; 180 ; 222 ; 223 ; 284 ; 296 ;  
 297 ; 298.

**Peuple** : 61 et s.

**Pouvoir** :

– exécutif : 216 et s.

– judiciaire : 264 et s.

– législatif : 123 et s. ; 170 et s.

**Préambule** : 10 ; 14 ; 20 ; 65 ; 78 ; 79 ; 82.

**Premier ministre** : 26 ; 27 ; 28 ; 29 ; 34 ; 50 ;  
 51 ; 52 ; 72 ; 123 ; 126 ; 144 ; 149 ; 151 ; 157 ;  
 163 ; 193 ; 195 ; 198 ; 214 ; 218 ; 219 et s. ;  
 228 ; 229 ; 231 et s. ; 236 ; 241 ; 244 ; 248 et  
 s. ; 253 ; 257 ; 261 ; 287 ; 290 ; 306.

**Président** :

– de l'Assemblée nationale : 26 ; 28 ;  
 29 ; 34 ; 50 ; 51 ; 132 ; 133 ; 138 ; 149 ; 151 ;  
 153 et s. ; 165 ; 219 et s. ; 232 ; 237 ; 243 et s. ;  
 257 ; 261 ; 287 ; 290 ; 294 ; 306 ; 309 ; 313.

– du Conseil constitutionnel : 280 ;  
 282 ; 284 ; 285 ; 288 ; 289 ; 300 et s.

– du Conseil supérieur de la  
 magistrature : 273 ; 274.

– du Sénat : 26 ; 28 ; 29 ; 31 ; 34 ; 35 ;  
 37 et s. ; 50 ; 51 ; 149 ; 151 ; 177 et s. ; 180 et  
 s. ; 186 ; 189 ; 193 ; 195 ; 203 ; 210 ; 212 et s. ;  
 232 ; 287 ; 294.

**Presse** : 7 ; 45 ; 91.

**Promulgation** : 50 ; 162 ; 166 ; 167 et s. ;  
 199 ; 205 ; 206 ; 207 ; 208 ; 210 ; 214 ; 287 ;  
 290 ; 291 ; 293.

**Publication** : 167 et s.

– Q –

**Questions** : 173 ; 228 ; 243 et s. ; 313.

**Quorum** : 157 ; 194 ; 206 ; 260 ; 289.

– R –

**Ratification** : 17 ; 50 ; 83 ; 200 ; 308 ; 320.

**Référendum** : 27 ; 65 ; 68 ; 308 ; 314.

**Régence** : 31 ; 32 et s. ; 155 ; 213.

**Reine** : 31 ; 54 et s.

**Responsabilité** : 45 ; 47 ; 79 ; 88 ; 111 ; 149 ; 189 et s. ; 227 ; 247 et s.

**Révision constitutionnelle** : 305 et s.

**Roi** : 23 et s.

- attribution : 49 et s.
- désignation : 25 et s.
- intérim : 32 et s.
- inviolabilité : 44 et s.

– S –

**Secrétaire d'État** : 237 ; 315.

**Sénat** : 170 et s.

- attribution : 196 et s.
- composition : 179 et s.
- création : 171 et s.
- fonctionnement : 179 et s.

**Séparation des pouvoirs** : 7 ; 52 ; 120 ; 121 ; 123 ; 132 ; 160 ; 191 ; 250 ; 262 ; 264 ; 268.

**Sessions** : 143 et s. ; 195.

**Souveraineté** : 12 ; 14 ; 47 ; 52 ; 61 et s. ; 76 ; 80 ; 101 ; 123 ; 126 ; 157 ; 312.

**Suffrage** : 5 ; 17 ; 27 ; 68 ; 69 ; 90 ; 92 ; 114 ; 123 ; 125 ; 126 ; 130 ; 131 ; 166 ; 173 ; 174 ; 176 ; 182 ; 256.

**Syndicats** : 82 ; 93 ; 282.

– V –

**Vote** : 71 ; 139 ; 140 ; 165 et s. ; 189 ; 194 ; 199 ; 201 et s. ; 220 ; 222 ; 223 ; 244 ; 250 ; 275 ; 279 ; 281 ; 302 ; 315 ; 320.

- bloqué (en bloc) : 133 ; 223 ; 315.
- de confiance : 220 et s.
- droit de : 90 ; 183.
- motion de censure : 252 et s.

# Table des matières

Les auteurs.....	1
Avertissement.....	2
<b>Introduction .....</b>	<b>3</b>
<b>Première partie</b>	
<b>L'affirmation de l'identité nationale .....</b>	<b>9</b>
<b>Chapitre 1</b>	
<b>Le poids du passé .....</b>	<b>13</b>
<b>Section 1 : L'histoire.....</b>	<b>14</b>
<b>Section 2 : La monarchie.....</b>	<b>16</b>
§ 1 : La désignation du Roi .....	17
§ 2 : Vacance du trône et intérim .....	21
A. L'empêchement du Roi .....	21
B. L'absence du Roi .....	22
C. Le décès du Roi .....	23
D. L'abdication du Roi.....	24
§ 3 : Le statut du Roi .....	24
A. Le Roi chef d'État .....	24
B. L'inviolabilité du Roi .....	26
C. Le Roi garant des institutions nationales et de leur équilibre.....	27
§ 4 : Les pouvoirs du Roi .....	29
§ 5 : Le statut de la Reine .....	33
<b>Section 3 : Le bouddhisme .....</b>	<b>34</b>
<b>Chapitre 2</b>	
<b>Les chemins de l'indépendance.....</b>	<b>37</b>

<b>Section 1 : La souveraineté .....</b>	<b>37</b>
§ 1 : La proclamation politique de la souveraineté .....	38
§ 2 : Définition juridique de la souveraineté .....	41
<b>Section 2 : Le renforcement de l'unité nationale .....</b>	<b>44</b>
<b>Section 3 : Les droits de l'homme et l'équilibre des rapports sociaux.....</b>	<b>49</b>
§ 1 : La part de la liberté .....	50
§ 2 : Les droits économiques et sociaux.....	60
§ 3 : « Khmérité » et droits universels .....	70
A. La femme et la famille.....	71
B. La discrimination par la citoyenneté .....	77
<b>Seconde partie</b>	
<b>La quête de stabilité .....</b>	<b>81</b>
<b>Chapitre 1</b>	
<b>Une répartition déséquilibrée des pouvoirs .....</b>	<b>83</b>
<b>Section 1 : L'assemblée nationale.....</b>	<b>83</b>
§ 1 : La mise en place de l'Assemblée .....	87
A. L'élection des députés et la composition de l'Assemblée.....	87
B. L'installation de l'Assemblée .....	88
C. La durée du mandat .....	90
§ 2 : Le statut des députés .....	91
A. Incompatibilités et indemnités.....	91
B. Les immunités parlementaires .....	92
§ 3 : L'organisation du travail parlementaire .....	94
A. Le rythme des sessions .....	94
B. Situations exceptionnelles et sort de l'Assemblée.....	95
C. Structure de l'Assemblée.....	98

§ 4 : Les pouvoirs de l'Assemblée .....	102
A. L'élaboration de la loi .....	102
B. Le vote des lois .....	106
C. L'entrée en vigueur de la loi.....	107
<b>Section 2 : Le Sénat .....</b>	<b>109</b>
§ 1 : La création du Sénat.....	109
A. Le Sénat des régimes précédents.....	109
1. Le premier bicamérisme cambodgien (1947-1970) .....	109
2. Le bicamérisme républicain (1972-1975) .....	110
B. Le contexte de la création du Sénat en 1999 .....	110
§ 2 : L'organisation et le fonctionnement du Sénat .....	112
A. La présidence et la désignation des sénateurs .....	112
B. Le nombre de sièges et le mandat.....	115
C. Le statut des sénateurs .....	116
1. Les immunités parlementaires.....	116
2. Les incompatibilités et indemnités .....	117
D. Réunion, quorum et session.....	118
§ 3 : Le rôle du Sénat .....	119
A. La participation législative du Sénat .....	119
1. L'initiative des lois et le droit d'amendement.....	120
2. Les domaines d'intervention législatifs.....	121
3. La navette parlementaire et la procédure d'adoption des lois.....	121
B. Le pouvoir de coordination dévolu au Sénat .....	125
C. Les autres pouvoirs du Sénat .....	126
D. Le rôle du président .....	127
1. La qualité de Régent.....	127
2. Les autres rôles dévolus par la constitution au président du Sénat .....	128
§ 4 : Le Congrès de l'Assemblée nationale et du Sénat .....	129
<b>Section 3 : Le gouvernement.....</b>	<b>129</b>
§ 1 : La mise place du gouvernement.....	130

§ 2 : Le statut des membres du gouvernement .....	134
§ 3 : Les pouvoirs du gouvernement .....	136
A. Les pouvoirs du Premier ministre .....	137
1. Les pouvoirs directement prévus par la Constitution.....	137
2. Les pouvoirs prévus aux articles 8 à 18 de la loi du 19 juillet 1994 .....	138
B. Les pouvoirs du Conseil des ministres .....	139
C. Les pouvoirs des ministres .....	140
<b>Section 4 : La dynamique des pouvoirs .....</b>	<b>141</b>
§ 1 : Les relations d'information entre Assemblée et gouvernement.....	141
§ 2 : La mise en jeu de la responsabilité du gouvernement.....	143
A. La responsabilité pénale .....	144
B. La responsabilité politique du gouvernement.....	145
§ 3 : La dissolution de l'Assemblée nationale.....	148
§ 4 : La relation entre renversement du gouvernement et dissolution de l'Assemblée .....	149
<b>Chapitre 2</b>	
<b>La valorisation du droit.....</b>	<b>153</b>
<b>Section 1 : Le pouvoir judiciaire .....</b>	<b>153</b>
§ 1 : Le monolithisme du pouvoir judiciaire .....	154
§ 2 : Les garanties de l'indépendance .....	155
§ 3 : Le Conseil supérieur de la magistrature.....	158
A. La composition du Conseil supérieur de la magistrature .....	158
B. Les attributions du Conseil supérieur de la magistrature .....	159
<b>Section 2 : Le Conseil constitutionnel .....</b>	<b>160</b>
§ 1 : Les conseillers constitutionnels.....	161

---

§ 2 : Les pouvoirs du Conseil.....	165
A. Les pouvoirs du Conseil en sa formation collégiale.....	165
1. Le contrôle de constitutionnalité .....	165
2. Le contrôle des élections parlementaires .....	169
B. Les pouvoirs du Président du Conseil .....	170
<b>Section 3 : La suprématie de la constitution .....</b>	<b>172</b>
<b>Conclusion</b>	
<b>La démocratie en marche .....</b>	<b>177</b>
Annexe 1 .....	185
Annexe 2 .....	205
<b>Bibliographie.....</b>	<b>206</b>
<b>Index alphabétique .....</b>	<b>208</b>
<b>Table des matières .....</b>	<b>211</b>

