

*« La cité est fondamentalement périssable.*

*Sa survie dépend de nous ».*

Hannah Arendt

## INTRODUCTION

Le système politique cambodgien actuel est constitutionnellement une démocratie libérale pluraliste<sup>1</sup>, qui repose sur la souveraineté des citoyens et sur le principe de la représentativité, lesquels l'expriment par leur vote lors des élections générales. Le vote, sous le règne du suffrage universel, est le principal mode de légitimation des régimes de démocratie représentative. La nouvelle constitution cambodgienne du 24 septembre 1993 adopte le système représentatif<sup>2</sup> qui consiste à désigner par le suffrage universel les personnes qui auront à exercer la souveraineté au sein de l'Etat et auront en charge, « au nom du peuple et pour le peuple », la conduite des affaires publiques.

Comme toute démocratie, la démocratie cambodgienne implique que le peuple participe à l'exercice du pouvoir. La démocratie élective fait ainsi entrer sur la scène politique le citoyen. Selon Jean-Marie Pontier « le citoyen est celui qui, se sachant membre de la cité, participe activement à la vie de celle-ci »<sup>3</sup> ; et le citoyen est selon l'expression de Hans Kelsen, « l'individu considéré comme participant à l'autorité souveraine »<sup>4</sup>. L'auteur poursuit en précisant que « théoriquement, la qualité de la démocratie incluse dans un régime sera proportionnelle à l'étendue des droits de citoyen dont chaque individu pourra se réclamer. En d'autres termes, un régime sera

---

<sup>1</sup> Cf. l'article 1 al. 1 et l'article 51 de la Constitution du 24 septembre 1993.

<sup>2</sup> Aux termes de l'article 77 al. 2, la Constitution du 24 septembre 1993 dispose que « tout mandat impératif doit être considéré comme nul ». « Faute de pouvoir appliquer la démocratie directe dans les grands Etats, en raison des contraintes matérielles et aussi parce que là où elle serait possible, dans un village par exemple, on se méfie de l'intervention directe des citoyens, la démocratie représentative est généralement utilisée comme moyen pour mettre en œuvre la souveraineté du peuple », Dmitri Georges Lavroff, *Le droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République*, Précis Dalloz, Paris, 1999, p. 284.

<sup>3</sup> Jean-Marie Pontier, La fracture civique, la citoyenneté et les collectivités locales, *La Revue Administrative*, n° 298, juillet-août 1997, p. 440.

<sup>4</sup> Cité par Georges Burdeau, *Traité de Science politique*, L.G.D.J, Paris, 1952, Tome 4, p. 43.

d'autant plus démocratique que les individus participeront plus étroitement à la liberté du groupe »<sup>5</sup>.

C'est de cette façon que les citoyens cambodgiens sont périodiquement appelés, depuis 1993, à exprimer leurs volontés à l'occasion du choix des parlementaires<sup>6</sup>. Le vote, sous règne du suffrage universel, est le principal mode de légitimation des pouvoirs politiques de la démocratie représentative. Cette pratique générale s'exprime à échéance régulière par l'élection de représentants qui acquièrent ainsi une légitimité pour leur pouvoir. Le vote du peuple leur fournit un titre pour agir, pour commander. Il fonde et justifie leur exercice de la puissance politique.

Le suffrage universel est considéré comme un moyen de participation des citoyens à la vie politique et de légitimation des pouvoirs publics. Il est certain donc qu'il ne peut y avoir de démocratie sans suffrage universel. Celui-ci constitue un élément essentiel et indispensable à toute construction démocratique. Dans ces conditions, les Etats qui n'admettent pas ou qui ne pratiquent pas le suffrage universel ne peuvent être considérés comme démocratiques.

## **Section 1 : La participation du citoyen à la vie politique**

Tout Cambodgien a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques. La volonté du peuple est le fondement de l'autorité. On a considéré que la source du pouvoir se situe dans les individus. L'ensemble des individus forme le peuple qui est le détenteur initial de la souveraineté. Cette idée a inspiré deux théories, auparavant opposées, la souveraineté populaire et la souveraineté nationale. Aujourd'hui, ce clivage a en partie perdu sa pertinence.

Le système de participation des citoyens au pouvoir est inspiré de la distinction entre souveraineté populaire et nationale. Il serait, en théorie, dans le cadre de la

---

<sup>5</sup> Georges Burdeau, *op.cit.*, p. 44.

<sup>6</sup> Le choix des parlementaires par le peuple, c'est une idée qui a pris naissance avec Jean-Jacques Rousseau dans le Contrat social. Fondée sur un raisonnement contradictoire, elle prend naissance dans l'idée de souveraineté populaire qu'elle attribue au peuple pour conclure que chaque citoyen serait détenteur d'une parcelle égale de cette souveraineté qu'il exerce lui-même par le biais de ses représentants. Cf., Philippe Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 12 éd. L.G.D.J., Paris, 2000, pp. 166-169.

souveraineté populaire implique la démocratie directe. Mais cette vision présenterait un caractère utopiste et ne tiendrait pas compte des exigences qu'impose le fonctionnement d'un groupe social<sup>7</sup>. C'est la raison pour laquelle presque tous les Etats du monde pratiquent le régime représentatif, dans lequel la volonté politique de la nation est exprimée par des représentants élus.

## §1 – Le suffrage universel

Le principe du suffrage universel<sup>8</sup> direct a été reconnu au Cambodge et mis en œuvre dans la loi électorale du 13 mai 1946, pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale provisoire. Ensuite, le principe du suffrage universel direct fut consacré par l'article 51 de la constitution du 6 mai 1947. Bien entendu, la reconnaissance constitutionnelle du droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques est la conséquence de la souveraineté que leur attribue la constitution.

Le suffrage universel peut se confondre aujourd'hui avec la souveraineté du peuple et exprime l'égalité entre les hommes. Ce double fondement trouve son origine dans un double passage. D'une part, le passage de la souveraineté du monarque à la souveraineté du peuple. Ce principe d'une souveraineté populaire a été explicitement consacré par le statut du *Sangkum Reastr Niyum*<sup>9</sup> du 22 mars 1955 dont l'article 4 stipule : « Notre communauté entend promouvoir le régime *Reastr Niyum* qui doit donner au vrai peuple – à la grande masse du petit peuple qui symbolise la nation khmère – la souveraineté, les pouvoirs nationaux à faire exercer directement par le peuple et simultanément aux échelons des *Khum*<sup>10</sup>, *Khèt*<sup>11</sup> et *Pratés*<sup>12</sup> conformément

<sup>7</sup> Par exemple, les difficultés de réunir l'ensemble des citoyens et d'obtenir les décisions qui sont collectivement adoptées et nécessaires à la bonne marche du groupe...

<sup>8</sup> Le principe du suffrage universel, selon Clémenceau, ne permet aucun compromis. « Il donne le même droit au savant et à l'ignorant, il le donne en vertu du droit naturel », cité par Pierre Rosanvallon, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Gallimard, Paris, 1992, page 15.

<sup>9</sup> C'est la communauté des citoyens dénommés Communauté Socialiste Populaire par l'article premier de ce statut.

<sup>10</sup> *Khum* : Commune : division administrative du Cambodge, dirigée par le *Mékhum* (le maire) et *le Krom Proeksa khum* (conseil municipal) depuis 2002.

<sup>11</sup> *Khèt/Krung* : division territoriale administrative cambodgienne englobant plusieurs districts (*Sroks* pour la province ou *Khans* pour la ville).

à l'esprit de la Constitution et aux dispositions prévues par le projet de réformes octroyées et conçues pour le peuple par *Preah Bat Samdech*<sup>13</sup> Norodom Sihanouk ». D'autre part le passage d'une société de corps fondée sur une organisation hiérarchisée à une société d'égalité entre individus libres. Le peuple se voit reconnaître une possibilité de participation non seulement au législatif mais encore à l'exécutif. Dans cette perspective, les prorogatives royales n'apparaissent plus que comme contrepoids des pouvoirs populaires.

L'article 51 alinéas 2 et 3 de la constitution de 1993 dispose que « Le peuple khmer est maître de la destiné du pays.

Tous les pouvoirs émanent du peuple. Le peuple les exerce par l'intermédiaire de l'Assemblée nationale, du gouvernement royal et des tribunaux ». Cet article 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 pouvoir législatif, exécutif et juridictionnel, sera attribué à l'Assemblée, au gouvernement royal et aux tribunaux. Le roi n'est pas cité comme attributaire.

## §2 – Le régime représentatif

L'adoption du mandat représentatif exclut effectivement le mandat impératif. Le mandat impératif, qui se fonde sur le caractère indéniable de la volonté générale selon l'analyse célèbre de Rousseau dans le contrat social, met l'élu dans la dépendance de ses électeurs, l'oblige à se conformer à ses instructions, et peut aller jusqu'à une possibilité de révocation<sup>14</sup>. Nous pouvons constater que le mandat impératif a toujours été prohibé, explicitement ou implicitement, par les Constitutions occidentales et par les Constitutions cambodgiennes.

Le terme de démocratie désigne un régime politique dans lequel le pouvoir souverain émane du peuple selon la terminologie de la constitution cambodgienne de 1993<sup>15</sup>. L'exercice du pouvoir par le peuple lui-même (démocratie directe) est distingué de

---

<sup>12</sup> *Pratés* : échelon national.

<sup>13</sup> Titre de la famille royale.

<sup>14</sup> Cf., Michel de Villiers, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, 2<sup>e</sup> éd. Armand Colin, Coll. Cursus, Paris, 1999, p. 141.

<sup>15</sup> Cf., l'article 52 de la constitution du 24 septembre 1993.

l'exercice du pouvoir par des représentants élus par le peuple (démocratie représentative). Le régime politique cambodgien est généralement considéré comme une démocratie représentative, autrement dit, la souveraineté nationale s'exerce uniquement par l'intermédiaire des représentants<sup>16</sup> qui ont la capacité d'exprimer la volonté du peuple.

Nous constatons que l'exercice du pouvoir et la représentation sont intimement liés dans le système politique cambodgien. Examinons alors brièvement quelques éléments de ces deux notions. La représentation exprime l'unité politique du groupe dans son ensemble. Elle est une réalité existentielle qui concerne l'identité globale de la société. La représentation se caractériserait donc par « une dimension publique qui se manifeste par le fait que les membres d'un groupe se reconnaissent dans leurs dirigeants »<sup>17</sup>.

Les représentants du peuple sont censés défendre et mettre en œuvre l'intérêt général de la société qu'ils représentent. A cette représentation substantielle s'ajoute la représentation formellement légitime, destinée à garantir que les représentants ont été régulièrement investis par les élections libres au suffrage universel et selon des règles préétablies. Ce mécanisme de la légitimation (élections libres et équitables) renforcerait la confiance du peuple dans ses représentants.

Afin d'assurer que le pouvoir exercé par les représentants élus demeure légitime, les représentants sont responsables de leur action devant les représentés<sup>18</sup>. Les élections générales organisées à intervalles réguliers offrent ainsi l'occasion de vérifier l'adhésion des électeurs à la manière dont les élus ont utilisé le pouvoir qui leur a été temporairement délégué. Cette vérification périodique de la concordance entre les représentants du peuple et les représentés constitue le régime politique de la démocratie représentative.

Le régime représentatif est apparu comme, selon Dmitri Georges Lavroff, « la conséquence de plusieurs causes. Tout d'abord, les mécanismes de la

---

<sup>16</sup> Cf., l'article 52 de la constitution.

<sup>17</sup> Jean-Marc Coicaud, *Légitimité et politique*, PUF, Coll. « Questions », Paris, 1997, p. 41.

<sup>18</sup> Cette responsabilité des représentants devant les représentés est principalement la responsabilité électorale, inhérente au régime représentatif. Voir également *infra*.

représentation sont présentés comme le moyen permettant de surmonter les obstacles matériels qui s'opposent à la mise en œuvre de la démocratie directe dans des pays importants. Puisque le peuple titulaire de la souveraineté ne peut pas décider par lui-même, il convient qu'il confie à quelques-uns le soin d'agir en son nom. Le système représentatif est, ensuite, la conséquence de la proclamation de la souveraineté nationale. (...) Le régime représentatif est donc le moyen pour concilier la souveraineté de tous avec le gouvernement effectif de quelques-uns distingués par la naissance, la fortune ou les qualités d'intellectuelles »<sup>19</sup>. (...)

Dans la démocratie représentative, l'exercice du pouvoir est confié à des représentants élus au suffrage universel direct ou indirect. Il convient de relever qu'une série de critiques convergentes à l'encontre du régime représentatif.

### §3 – La critique du régime représentatif

En démocratie représentative<sup>20</sup>, l'exercice du pouvoir est confié à des représentants élus au suffrage universel. La démocratie représentative implique évidemment que le droit de suffrage est attribué aux citoyens et leur permet de désigner les représentants qui exercent la souveraineté en leur nom pendant une durée déterminée. Pendant cette durée, le représentant est en principe libre de ses décisions. Il n'agit pas cependant selon les instructions précises ou les programmes fixés par les électeurs<sup>21</sup>. Le professeur Philippe Ardant précise que « l'investiture donnée à l'élu est générale, il n'a d'autre engagement que d'agir en conscience et, si ses opinions viennent à changer, ses électeurs ne peuvent le révoquer »<sup>22</sup>. En

---

<sup>19</sup> Dmitri Georges Lavroff, *Le droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République*, Dalloz, Paris, 1999, p. 285.

<sup>20</sup> La démocratie directe, selon le professeur Philippe Ardant, est définie comme « un système idéal, qui répond le mieux à l'aspiration populaire, dans lequel les gouvernés sont eux-mêmes gouvernants. Le peuple se gouverne directement lui-même par la participation de tous les citoyens... », Philippe Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 12<sup>e</sup> éd., L.G.D.J, Paris, 2000, p. 170. Cependant, dans la pratique, la mise en œuvre de ce système pose des difficultés matérielles. Un tel système ne peut s'appliquer que dans un petit Etat ou « micro-Etat » où le nombre des citoyens est réduit ; il peut également être mis en œuvre au niveau communal. « C'est précisément le cas de quelques cantons suisses, où la démocratie directe, qui subsiste par tradition, représente une variable curiosité constitutionnelle car elle n'existe plus nulle part ailleurs au plan étatique », Pierre Pactet, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 18<sup>e</sup> éd. , Armand Colin, Paris, 1999, p. 89.

<sup>21</sup> Cf., *infra*, Chapitre 3 « Le mandat parlementaire » du titre premier de la deuxième partie.

<sup>22</sup> Philippe Ardant, *op. cit.*, p. 173.

conséquence, le représentant élu n'est pas responsable directement devant les électeurs.

Dans la démocratie représentative, il n'existe aucun lien entre les électeurs et les élus. Selon le professeur Olivier Duhamel, le lien existe à l'origine, au moment où les gouvernés désignent les gouvernants, mais le lien disparaît dès l'élection acquise. Les représentants gouvernent à leur guise.<sup>23</sup>.

Dans la critique du régime représentatif évoqué par certains auteurs, le système représentatif limite la participation politique des citoyens, son application peut porter atteindre aux principes : « le système représentatif serait anti-démocratique ». A ce titre, le professeur Dmitri Georges Lavroff écrit que « théoriquement titulaire de la souveraineté, le citoyen participe à la désignation d'un député qui agira en son nom pendant une longue période. Le citoyen serait souverain pendant quelques secondes tous les quatre ou cinq ans et sujet effectif entre-temps »<sup>24</sup>.

Les citoyens électeurs ont en effet le sentiment d'être trahis par leur représentant car il ne reçoit ni ordre ni instructions de ceux-ci ; et il décide en toute indépendance pour le compte de la nation. La participation politique du citoyen est limitée si elle consiste uniquement dans la possibilité de désigner celui qui aura le droit de commander sans limite<sup>25</sup>. La condamnation du mandat impératif rend en effet impossible la révocation des élus.

Deux critiques, essentielles pour l'étude, méritent ici d'être mentionnées. Il s'agit des déviations<sup>26</sup> consistant à confisquer la souveraineté nationale à son titulaire légitime qui, au Cambodge comme en France, est le peuple. Une première déviation consiste à passer de la souveraineté nationale à la souveraineté parlementaire. Il risque d'en être ainsi lorsque les représentants, une fois élus, peuvent ne pas tenir compte de la volonté de leurs électeurs. En assimilant abusivement la souveraineté du peuple

---

<sup>23</sup> Cf., *infra* Chapitre 1du Titre 1 de la deuxième partie et voir Olivier Duhamel, *Droit constitutionnel*, (1) Le pouvoir en France, éd. Points, Coll. Essais, 1999, p. 81

<sup>24</sup> Dmitri Georges Lavroff, *op. cit.* p. 287.

<sup>25</sup> Les défauts du système représentatif au niveau national peuvent être corrigés par la participation des citoyens dans d'autres cadres des collectivités locales, par exemple.

<sup>26</sup> Pierre Pactet, *op. cit.*, p. 90.

avec celle de ses représentants, la démocratie représentative a créé un régime de souveraineté parlementaire dans lequel les gouvernés sont dépossédés abusivement de leur souveraineté. Une deuxième déviation consiste dans le dessaisissement des parlementaires par les états-majors des partis.

Dans un Etat comme le Cambodge, se fondant sur des partis structurés, centralisés et très hiérarchisés, il est fréquent que les représentants se conforment, pour les votes importants, aux directives et aux consignes données par leurs dirigeants<sup>27</sup>.

Il est vrai que dans le régime représentatif, le représentant est libre de ses décisions. Les électeurs ne lui tracent pas de programme. Dans ce régime, « l'investiture donnée à l'élu est générale, il n'a d'autre engagement que d'agir en conscience et, si ses opinions viennent à changer, ses électeurs ne peuvent le révoquer. La différence est nette avec le droit civil où le mandataire reçoit des ordres de son mandat, il doit des comptes et peut être démis par lui. Ici il en est rien, il n'y a pas de contrat entre électeurs et l'élu. Avec cette nuance cependant qu'au terme de ses fonctions l'élu peut se présenter devant ses électeurs ; en sollicitant de nouveau leurs suffrages, il s'expose à une sanction politique de sa gestion : sa non réélection »<sup>28</sup>.

De même, le professeur Olivier Duhamel souligne qu' « il faut bien comprendre le sens de l'idée représentative en l'espèce. Elle ne signifie pas que les différentes catégories sociales ou les différentes tendances politiques soient représentées par des personnes issues de leur ranges ou partageant leurs idées au gouvernement, ni même à l'Assemblée. Elle traduit plutôt la distinction, voire coupure, entre élus et électeurs, gouvernants et gouvernés. Le lien existe à l'origine : les derniers désignent les premiers. Mais le lien disparaît dès l'élection acquise. Les premiers gouvernent à leur guise. Il ne représente pas leur circonscription, n'expriment pas la volonté de leur élection mais disent la volonté de la nation »<sup>29</sup>.

On comprend qu'un tel système représentatif soit contesté au nom des principes démocratiques, même s'il semble s'imposer pour des raisons d'efficacité. Ainsi

---

<sup>27</sup> Pactet disait « logique » mais nous préférons fréquent car, selon notre hypothèse générale, la logique serait toute autre, comme nous le verrons *infra* Titre deuxième sur les partis politiques.

<sup>28</sup> Philippe Ardent, Institutions politiques et Droit constitutionnel, *op. cit.*, p. 173.

<sup>29</sup> Olivier Duhamel, *op. cit.*, p. 81.

apparaît la nécessité de maintenir le système représentatif mais en le réconciliant avec une plus grande participation des citoyens et une plus grande possibilité de contrôle. Dès lors, la démocratie ne peut être envisagée que comme une démocratie représentative qui est la forme démocratique la plus répandue dans le monde. « La démocratie représentative se donne à voir comme une compétition pour la conquête de position de pouvoir dans l'Etat. Des hommes et des femmes rivalisent pour accéder à des institutions centrales ou périphériques »<sup>30</sup>.

Au Cambodge, les élections législatives sont traditionnellement<sup>31</sup> des élections au suffrage universel<sup>32</sup> direct qui, selon le principe constitutionnel, doit être « libre, égal, et au scrutin secret »<sup>33</sup>. Ce principe apparaît plus conforme à la conception démocratique puisqu'il assure la participation aux affaires du plus grand nombre de citoyens et l'attachement des citoyens à la Nation.

Depuis 1993, la première caractéristique du système électoral cambodgien est qu'il s'agit d'un système de représentation proportionnelle<sup>34</sup> à l'échelon des *Khèt/Krung*<sup>35</sup>, sur la base de listes de candidats présentés par les partis politiques. La raison de l'adoption de la proportionnelle est très simple : elle paraissait indispensable à la réconciliation nationale en assurant à chaque faction politique une représentation dans l'Assemblée nationale.

Il faut rappeler brièvement que le Cambodge a connu la guerre civile d'une part et des interventions étrangères d'autre part pendant près de trente ans. Le Cambodge

---

<sup>30</sup> Daniel Gaxie, *La démocratie représentative*, éd. Montchrestien, Coll. « CLEFS », 2 éd., Paris, 1996, p. 11.

<sup>31</sup> Cf., l'article 51 de la Constitution du 6 mai 1947 disposant que « les députés de l'Assemblée nationale sont élus pour quatre ans au suffrage universel et direct ».

<sup>32</sup> Il n'est pas inutile de remarquer qu'en France, le suffrage universel est institué en 1848, dans les premiers jours de la II<sup>e</sup> République, par le décret du 5 mars 1848, en 1871 en Allemagne, en 1892 en Belgique, en 1896 en Hollande, ...

<sup>33</sup> Voir la loi électorale de l'Organisation des Nations unies pour le Cambodge du 12 août 1992 et l'Annexe 3 des Accords de Paris.

<sup>34</sup> Avant 1993, le mode de scrutin pour les élections législatives était le scrutin majoritaire. La première élection générale était du 1<sup>er</sup> septembre 1946 pour une Assemblée constituante de 67 sièges.

<sup>35</sup> *Khèt* : Province ; *Krung* : Ville

était impliqué dans un conflit « pluridimensionnel »<sup>36</sup> et plongea dans la tourmente après le renversement du prince Norodom Sihanouk par le coup d'Etat du 18 mars 1970. Ce coup d'Etat fut mené par les « républicains pro-américains » avec à leur tête le Maréchal Lon Nol. Le nouveau gouvernement proclama le 9 octobre 1970 la République khmère.

Pendant cinq ans, la guerre particulièrement cruelle et sanglante se déchaîna dans le pays et causa plus d'un million de victimes ; le Cambodge tombait dans le chaos. Ce nouveau régime républicain fut de plus en plus dénoncé notamment à cause de l'enrichissement rapide de certains dirigeants, des inégalités sociales et de la corruption généralisée. La République khmère s'effondra rapidement. Les bénéficiaires de ces désordres furent les Khmers rouges dont les premiers maquis s'étaient constitués à partir de la fin des années soixante soutenus par la Chine, l'URSS et le Vietnam ; ils élargirent peu à peu leur emprise sur l'ensemble du territoire.

Le 17 avril 1975, les Khmers rouges entrèrent victorieusement à Phnom Penh. Le Cambodge devint le Kampuchéa Démocratique. D'avril 1975 à la fin de 1978, les Khmers rouges imposèrent un régime meurtrier ou d'« auto-génocide » au Cambodge. Ce régime est connu comme « la dictature des Khmers rouges, coupables d'un véritable génocide contre leur propre peuple »<sup>37</sup>. Les Khmers rouges appliquèrent pendant trois ans huit mois et vingt jours un maoïsme pur et dur. Le Cambodge tombait « sous la coupe d'idéologues sanguinaires »<sup>38</sup>.

Les populations urbaines furent massivement déplacées vers les campagnes pour y être rééduquées. Il s'agissait de purifier le peuple en éliminant « les éléments contaminés »<sup>39</sup>. Ces purges ont constitué une « répression massive et sanglante

<sup>36</sup> La spécificité du conflit cambodgien est un conflit pluridimensionnel parce que le pays connut à la fois la guerre civile, un conflit régional mais aussi un conflit international entre les grandes puissances. Cf., sur ce point, Nicolas Regaud, *Le Cambodge dans la tourmente. Le troisième conflit indochinois 1978-1991*, L'Harmattan, F.E.D.N., Paris, 1992, 438 p.

<sup>37</sup> Christian Lechervy, *Cambodge : de la paix à la démocratie*, Problèmes politiques et sociaux, N° 716 décembre 1993, La documentation française, Paris, 1993, p. 2.

<sup>38</sup> Raoul M. Jennar, *Chroniques cambodgiennes : 1990-1994*, L'Harmattan, Coll. Recherches asiatiques, Paris, 1995, p. 435.

<sup>39</sup> Les anciens fonctionnaires civils, militaires, policiers, intellectuels furent torturés et exécutés.

exercée à l'encontre d'une fraction d'un peuple et non de tout peuple, par le groupe qui s'est saisi du pouvoir et a réussi à se rallier une partie du même peuple, promue au rang de bourreau »<sup>40</sup>. L'organisation sociale des Khmers rouges était la soumission totale de la personne au groupe, sous l'autorité à l'*Angkar*<sup>41</sup>.

L'*Angkar* créa un climat de défiance totale dans la population : chaque personne devait être sous surveillance étroite et soupçonneuse, une défiance mutuelle. L'*Angkar* eut le droit de vie et de mort sur tous les Cambodgiens. Les Khmers rouges commirent un génocide auquel la communauté internationale ne réagit pas mais ils furent soutenus et reconnus comme représentant légitime du Cambodge à l'ONU jusqu'en 1990, date de la création du Conseil National Suprême<sup>42</sup>, qui est « l'unique institution légitime et source de l'autorité au Cambodge pendant la période transitoire ».

Lors de la troisième Conférence internationale sur le Cambodge à Paris du 12 au 13 mars 1990, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité proposèrent que le siège du Cambodge aux Nations Unies soit attribué au CNS. Les Cambodgiens auraient leurs droits, comme les autres peuples, à ce que leur soient appliquées les grandes conventions internationales adoptées par l'ONU sur les droits de l'homme, la répression du crime de génocide, des crimes contre l'humanité, la protection contre la torture et autres peines ou traitements cruels inhumains ou dégradants...

## Section 2 : La reconstruction politique du pays

Il ne s'agit pas ici d'étudier l'histoire du Cambodge, mais de déterminer les éléments permettant de mieux comprendre le processus de la réconciliation nationale. La complexité du conflit cambodgien fut à l'origine d'un processus long et difficile de négociation (§1). La Conférence internationale de Paris sur le Cambodge, la signature par les 18 gouvernements et les membres du C.N.S. des « **Accords pour**

---

<sup>40</sup> J-P Gomane, cité par Sandrine Barbier, *Cambodge (1991-1993)*, MIPRENUC, APRONUC, Montchrétien, Coll. du CEDIN « L'ONU et les opérations de maintien de la paix », Paris, 1999, p.15.

<sup>41</sup> Mot cambodgien signifie l'organisation ou l'autorité par lequel les Khmers rouges désignaient le parti Communiste du Kampuchéa.

<sup>42</sup> Ci-après CNS en anglais SNC.

**un règlement politique global du conflit du Cambodge** » le 23 octobre 1991 constituent le terme du processus de paix (§2).

## **§1 – La réconciliation nationale, processus long et difficile**

Compte tenu de la complexité du conflit cambodgien, avec sa dimension locale, régionale et internationale, explique pourquoi les négociations furent longues et difficiles. On ne peut pas nier que la Chine, l'U.R.S.S. et les Etats-Unis sont tous les trois intervenus, de manière indirecte, dans le conflit cambodgien en raison de l'importance que représentait pour eux le Cambodge. Le Cambodge fut-il une pomme de discorde entre les grandes puissances ? « Au début des années soixante, alors que la Chine et l'U.R.S.S. rompaient progressivement leurs relations, l'Indochine allait devenir un terrain d'affrontement entre les deux puissances communistes »<sup>43</sup>. L'affrontement sino-soviétique, qui trouva, à partir de 1978, un nouvel facteur d'aggravation dans le rapprochement stratégique soviéto-vietnamien. Après la signature le 3 novembre 1978 d'un traité de coopération et d'amitié entre l'U.R.S.S. et le Vietnam, les relations entre la Chine et le Vietnam se dégradèrent. La mise sous tutelle politique, stratégique et économique de l'Indochine par l'Union soviétique, n'était pas acceptable pour la Chine.

Cela explique la vigueur et l'ampleur de sa réaction, qui se déploya sur le plan diplomatique (constitution progressive d'un vaste front ASEAN-Chine-Etats-Unis-Japon-Europe opposé au front soviétique-indochinois), militaire (soutien à la résistance khmère et affrontements frontaliers avec le Vietnam), et économique (embargo et pression militaire ayant pour effet de ponctionner une grande partie des ressources financières du Vietnam, mais aussi de l'URSS).

Jusqu'aux Accords de Paris, « la Chine n'a jamais renoncé à soutenir les Khmers rouges. Elle vient de confirmer spectaculairement cet appui par des fournitures d'armes nouvelles plus importantes, tant en quantité, qu'en qualité »<sup>44</sup>. L'U.R.S.S.,

---

<sup>43</sup> Nicolas Regaud, *op. cit.*, p.16.

<sup>44</sup> Raoul M. Jennar, *op. cit.*, p. 33.

en soutenant le Vietnam militairement et économiquement<sup>45</sup>, « complète son dispositif d'encerclement de la Chine »<sup>46</sup>.

Pour les Etats-Unis, « l'attitude américaine à propos du Cambodge n'est que la résultante de priorités étrangères à ce pays. Notons cependant que cette résultante s'inscrit parfaitement dans une constante tragique du traitement américain de ma question cambodgienne : depuis plus de vingt ans, on ne trouve dans les initiatives américaines à l'égard du Cambodge que des actes de destruction et des positions négatives : bombardements massifs en 1968-1969, soutien aux auteurs du coup d'Etat de 1970, intervention militaire à partir de 1970, bombardements massifs de 1970-1973<sup>47</sup>, refus de condamner le génocide entre 1975 et 1979, condamnation du renversement du régime de Pol Pot, embargo<sup>48</sup> et isolement international d'un Cambodge anéanti dans ses populations et ses équipements, soutien à la représentation du Cambodge à l'ONU par les Khmers rouges, participation active à la reconstitution de l'armée de Pol Pot... »<sup>49</sup>. Depuis 1979, l'ONU et la Commission des Droits de l'homme de l'ONU ont refusé de reconnaître le génocide commis par des Khmers rouges.

Compte tenu de l'isolement international imposé au Cambodge par l'Occident<sup>50</sup>, compte tenu du silence des décideurs européens, des décideurs américains et de la communauté internationale, qui s'exprimèrent par l'abstention, « fermer les yeux, se boucher les oreilles et se taire, comme pendant les années 70, quand ils ont laissé Pol Pot et ses lieutenants massacrer 30 à 40 % du peuple cambodgien »<sup>51</sup> et sur la demande du Front Uni National pour le sauvetage du Kampuchéa<sup>52</sup>, l'intervention

---

<sup>45</sup> Aide estimée à 1,5 milliards de dollars américains par an. Cf., N. CHANDA, *Le Cambodge et les grandes puissances, Politique étrangère*, n° 4, 1989, p. 643.

<sup>46</sup> Nicolas Regaud, *op. cit.*, note 56, p. 241.

<sup>47</sup> Ces bombardements se prolongèrent jusqu'au début de l'année 1975.

<sup>48</sup> Il fallut attendre jusqu'au 4 janvier 1992, lors de sa visite à Singapore, le Président Georges Bush eut annoncé la fin de l'embargo imposé au Cambodge.

<sup>49</sup> Raoul M. Jennar, *op. cit.*, pp. 33-34.

<sup>50</sup> En isolant le Cambodge, l'ONU a privé les Cambodgiens de leurs droits fondamentaux à la nourriture, à la santé, à l'éducation et au développement.

<sup>51</sup> Raoul M. Jennar, *op. cit.*, p. 35.

<sup>52</sup> Ci-après FUNSK. Le FUNSK fut créé en décembre 1978, principalement par des communistes en rupture avec Pol Pot et avec le soutien du Vietnam.

vietnamienne mit fin à trois ans huit mois et vingt jours d'un régime sanguinaire des Khmers rouges et aboutit à la mise en place au Cambodge d'un nouveau régime pro-vietnamien : la République Populaire du Kampuchéa<sup>53</sup>. Le Vietnam, protecteur du régime RPK, s'est fermement opposé au retour au pouvoir des Khmers rouges. L'occupation vietnamienne dura ensuite dix ans (1979-1989).

La présence des forces vietnamiennes sur le territoire du Cambodge suscita de vives réactions de la communauté internationale, à l'exception de l'U.R.S.S. et de ses satellites qui reconnurent la RPK. Un pays totalement dévasté par une guerre de plus de vingt ans, fut ignoré pendant dix ans, la RPK n'étant pas reconnue par la communauté internationale. Par conséquent, l'Assemblée générale des Nations Unies adopta chaque année à partir de 1979 une résolution regrettant profondément l'intervention armée de forces extérieures dans les affaires intérieures du Kampuchéa et demandant leur retrait immédiat. Les Nations Unies refusèrent également que le siège du Kampuchéa soit occupé par la République populaire du Kampuchéa, les Khmers rouges étant toujours considérés comme les représentants légitimes du Kampuchéa<sup>54</sup>.

Les Nations Unies se sont intéressées au conflit cambodgien à compter de l'intervention vietnamienne. Sans négliger pour autant la portée de certains efforts des Cinq membres permanents du Conseil de Sécurité<sup>55</sup>, le processus de négociations débuta dans les années 1980. La première Conférence internationale sur le Cambodge eut lieu à New York du 13 au 17 juillet 1981. Les négociations n'ont progressé réellement qu'avec la médiation des Cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Cependant, cette médiation ne fut possible qu'après la fin de guerre froide. Alors, le Cambodge ne représentait plus aucun intérêt stratégique entre l'U.R.S.S. et la Chine et plus généralement entre l'U.R.S.S. et la communauté internationale dans son ensemble.

---

<sup>53</sup> En 1989, La République Populaire du Kampuchéa s'est transformée en Etat du Cambodge jusqu'en 1993.

<sup>54</sup> La Résolution 34/22 du 14 novembre 1979 serait suivie tous les ans de résolutions au contenu quasi-identique. Par exemple 44/22 du 16 novembre 1989 déplorait l'intervention armée et l'occupation étrangères au Kampuchéa.

<sup>55</sup> Chine, Etats-Unis, France, Royaume-Uni, URSS.

Malgré les tentatives des Nations Unies, les quatre factions khmères ont bloqué les différences négociation qui se sont déroulées entre 1988 et 1990. « Les points de désaccords entre les factions, principalement entre les deux ennemis irréductibles, le gouvernement de Phnom Penh et les Khmers rouges, étaient nombreux et récurrents »<sup>56</sup>. Les désaccords irréconciliables entre les deux antagonistes furent à l'origine de l'échec des différentes rencontres informelles<sup>57</sup> et de la première Conférence internationale de Paris sur le Cambodge qui s'est tenue l'été 1989<sup>58</sup>.

En janvier 1990, les Etats membres du Conseil de Sécurité des Nations Unies se sont réunis à Paris et ont décidé une intervention accrue des Nations Unies dans le problème cambodgien. En août 1990, les cinq membres permanents de ce Conseil proposèrent un Plan de paix aux quatre parties belligérantes. Les trois factions de la résistance (les Khmers rouges, le FNLPK<sup>59</sup> et le FUNCINCEP<sup>60</sup>) l'acceptèrent en totalité, mais le gouvernement de Phnom Penh s'est inquiété du retour éventuel des Khmers rouges au pouvoir car ils disposaient de forces armées puissantes. Le désaccord entre les quatre factions se prolongea au cours de la réunion de Jakarta en juin 1991 avant d'aboutir à des compromis sur les termes d'un règlement politique global.

## §2 – Les Accords de Paris du 23 octobre 1991

Le conflit cambodgien a pris fin avec la signature des Accords de Paris. Cela ne veut pas dire pour autant que seule la dimension locale de la problématique cambodgienne (affrontement entre fractions) détermina l'issue de la crise politique actuelle. Les grandes puissances, et plus encore certains pays de la région, eurent la

---

<sup>56</sup> Sandrine Barbier, *op. cit.*, p. 29.

<sup>57</sup> Deux rencontres informelles sous les auspices de l'A.S.E.A.N. : les fameux JIM 1, JIM 2 (*Jakarta Informal Meetings*), se sont tenues respectivement à Bogor des 25 au 27 juillet 1988 et à Jakarta des 19 au 21 février 1989.

<sup>58</sup> Le nœud du problème posé était quelle place accorder aux Khmers rouges dans l'accord de paix.

<sup>59</sup> Front National de Libération du Peuple Khmer, créé le 9 octobre 1979 et présidé par M. SON Sann, ancien premier ministre du prince Norodom Sihanouk.

<sup>60</sup> Front d'Union Nationale pour un Cambodge Indépendant, Neutre et coopératif, créé par le Prince Norodom Sihanouk en mars 1981. Depuis février 1992, le FUNCINPEC est présidé par le prince Norodom Ranariddh.

capacité de modifier les rapports de forces internes et de favoriser l'instauration de la paix ou au contraire de la guerre civile au Cambodge.

Finalement, les représentants des quatre factions s'accordèrent sur le « document cadre » des cinq membres permanents du Conseil de Sécurité, comme base de règlement du conflit, et sur la création d'un Conseil National Suprême<sup>61</sup> composé de douze membres<sup>62</sup>. Le CNE était « l'organe légitime unique et source de l'autorité au Cambodge ; il incarne pendant la période de transition la souveraineté, l'indépendance et l'unité du Cambodge ».

Fruit de longues et difficiles négociations, le 23 octobre 1991, les Accords de Paris pour un règlement politique global du conflit du Cambodge sont signés en présence du Secrétaire général de l'ONU par les quatre factions cambodgiennes ainsi que par dix-huit autres gouvernements.

Ce plan qui sera adopté par l'ONU établit une période transitoire. Pendant cette période, qui va jusqu'à l'organisation d'élections libres et régulières, il sera mise en place un organe consultatif cambodgien, paradoxalement, réputé détenteur de la souveraineté du pays et où les quatre factions belligérantes sont représentées, y compris les Khmers rouges (le CNS) et un organe onusien (l'APRONUC<sup>63</sup>) chargé de tâches civiles et militaires devant permettre la démilitarisation des forces en présence, une administration neutre du pays ainsi que l'organisation et le contrôle d'élections libres.

Les Accords de Paris visent à restaurer l'indépendance, la souveraineté, l'intégrité et l'inviolabilité territoriale et l'unité nationale du Cambodge. Ceux-ci visent également à maintenir une paix durable, à permettre la réconciliation nationale ainsi qu'à assurer

---

<sup>61</sup> Ci-après dénommé « CNS ».

<sup>62</sup> Six membres pour l'Etat du Cambodge et les six autres pour les trois factions de la résistance. Pour l'Etat du Cambodge : Samdech Hun Sen, SIN Song, TEA Bahn, KONG Som Ol, HOR Nam Hong et CHEM Snguon ; NORODOM Ranariddh et CHOA Sen Kosal pour le FUNCINPEC ; SON Sann et IENG Moly pour le FNLPK ; KHIEU Samphan et SON Sen pour les Khmers rouges. Mais le prince NORODOM Sihanouk en figura pas parmi la délégation de son propre mouvement. Il entendait « bénéficier d'une disposition facultative du document-cadre qui lui permettrait d'être un membre supplémentaire appelé par tous pour présider le nouvel organe », Raoul M. Jennar, *op. cit.*, p. 184.

<sup>63</sup> L'Autorité Provisoire des Nations Unies au Cambodge.

au peuple cambodgien l'exercice de son droit à l'autodétermination de son propre avenir politique par la voie d'élections libres et équitables<sup>64</sup>.

Les Accords de Paris constituent le fondement du cadre juridique des missions onusiennes au Cambodge. Ils donnent en effet à l'Autorité Provisoire des Nations Unies au Cambodge<sup>65</sup> le mandat de mener à bien le processus de maintien de la paix en organisant l'élection d'une Assemblée constituante. Celle-ci devra alors rédiger une nouvelle constitution puis se transformer ensuite en Assemblée législative. Cette transformation est prévue par les Accords de Paris<sup>66</sup>.

D'ailleurs, les Accords comprennent les principes que devra contenir la nouvelle constitution du Cambodge. Six principes sont posés : la constitution ne pourra être amendée que par le Parlement ou par référendum populaire<sup>67</sup> ; comportera une déclaration des Droits de l'homme qui « sera en accord avec les dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme et les autres instruments internationaux pertinents »<sup>68</sup> ; prononcera « le statut d'Etat souverain, indépendant et neutre »<sup>69</sup> ; garantira « un système de démocratie libérale, fondé sur le pluralisme »<sup>70</sup> ; établira « un pouvoir judiciaire indépendant, habilité à faire respecter les droits garantis par la constitution »<sup>71</sup> ; et devra enfin être adoptée « à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale »<sup>72</sup>. Les Accords de Paris affichent ainsi l'ambition d'une oeuvre constitutionnelle complète.

### **Section 3 : La mise en oeuvre des Accords de Paris**

Les gouvernements signataires des Accords de Paris du 23 octobre 1991 confèrent à l'APRONUC la mission de mettre en oeuvre les Accords pour un règlement

---

<sup>64</sup> Cf., l'article 12 des Accords pour un règlement politique global du conflit du Cambodge.

<sup>65</sup> Ci-après APRONUC (ou en anglais *UNTAC*), la durée de son mandat s'étendit du 15 mars 1992 au 24 septembre 1993.

<sup>66</sup> Cf., l'article 12 des Accords de Paris du 23 octobre 1991.

<sup>67</sup> Accords pour un règlement politique global du conflit du Cambodge, Annexe V, alinéa 1.

<sup>68</sup> *Ibidem*, alinéa 2.

<sup>69</sup> *Ibidem*, alinéa 3.

<sup>70</sup> *Ibidem*, alinéa 4.

<sup>71</sup> *Ibidem*, alinéa 5.

<sup>72</sup> *Ibidem*, alinéa 6.

politique global du conflit du Cambodge. Sur un rapport soumis par le Secrétaire général de l'ONU du 19 février 1992 qui contenait le plan de mise en oeuvre du mandat fixé par les Accords, dans sa résolution 745 du 28 février 1992, « le Conseil de sécurité a approuvé le rapport et a décidé de créer l'APRONUC sous son autorité pour une période n'excédant pas 18 mois »<sup>73</sup>. L'APRONUC est dirigée par le représentant spécial du Secrétaire général, M. Yasushi Akashi ( de nationalité Japonaise).

La réalisation des différents objectifs fixés par les Accords de Paris exigeait que l'APRONUC remplisse efficacement sa mission. Cette mission avait pour but de reconstruire surtout les structures politiques, administratives, économiques et sociales du pays dévasté par la guerre. Mais, les premières tâches cruciales que l'APRONUC devait remplir étaient le maintien et la consolidation de la paix (§1), le rapatriement des réfugiés des camps de la frontière thaïlandaise (§2) et la restauration de la démocratie par la tenue d'élections libres et régulières (§3).

## **§1 – Le maintien de la paix**

Pendant la période de transition, la première tâche fondamentale de l'APRONUC fut le rétablissement de l'ordre et de la paix au Cambodge. La réalisation de cette tâche constituait une condition préalable à la bonne exécution des autres objectifs des Accords de Paris.

Pour maintenir l'ordre et la paix, les Accords pour un règlement politique global du conflit précisaiient que les arrangements militaires pendant la période transitoire avaient pour finalité de « stabiliser la situation en matière de sécurité et d'instaurer la confiance entre les parties au conflit (...) d'empêcher les risques d'un retour à l'état de guerre »<sup>74</sup>.

Afin de réaliser cet objectif, les Accords ont conféré à la Force militaire de l'APRONUC<sup>75</sup> une tâche ambitieuse de pacification du pays, élément indispensable pour l'instauration d'une paix durable. A cette fin, elle devait maintenir l'ordre, surveiller le cessez-le-feu, vérifier le retrait du Cambodge de toutes les forces

---

<sup>73</sup> Christian Lechervy, *op. cit.*, p.11.

<sup>74</sup> L'article 11 alinéa 1 des Accords pour un règlement politique global du conflit du Cambodge.

<sup>75</sup> La Force militaire de l'APRONUC était sous l'autorité du Général Jonh Sanderson (Australien).

étrangères, et leur non-retour, ainsi que le regroupement, le cantonnement, le désarmement des factions cambodgiennes devant conduire à la démobilisation de 70 % de leurs forces armées et au cantonnement des 30 % restantes.

Les Khmers rouges ont manifesté rapidement leur volonté de ne pas se considérer comme liés par les Accords de Paris, dont ils furent pourtant signataires. Dès l'entrée en vigueur des Accords, les Khmers rouges refusèrent de les appliquer. Ils n'ont pas permis aux personnels des Nations Unies chargés du maintien de la paix d'accéder aux territoires sous leur contrôle et d'installer des points de contrôle prévus par les accords de paix sur la frontière thaïlandaise. Ils n'ont pas fourni d'informations contrôlables sur leurs forces, leurs effectifs, leurs équipements, leurs stocks d'armes et de munitions, les champs de mines et leur localisation. Ils refusèrent de déposer les armes et violèrent à de nombreuses reprises le cessez-le-feu.

Pour justifier leur position, les Khmers rouges invoquaient le non-respect des Accords pour ce qui fut du retrait des forces étrangères et de leur non-retour. Ils dénonçaient la présence de soldats, conseillers et experts vietnamiens maintenus dans l'armée et dans l'administration du gouvernement de Phnom Penh. Selon le représentant des Khmers rouges à Phnom Penh, ces forces vietnamiennes firent l'infrastructure du régime de Phnom Penh, de son armée, de sa police secrète et de son administration. A leurs yeux, les élections organisées dans telles conditions ne seraient qu'une simple formalité pour consacrer l'occupation définitive du Cambodge par le Vietnam<sup>76</sup>. Ainsi, le contrôle des troupes étrangères et de la fin de toute assistance militaire étrangère n'eut pas pu être effectués dans la partie du territoire contrôlé par les Khmers rouges. Des rapports très précis établis par l'APRONUC indiquaient une présence active de forces militaires thaïlandaises en zone khmère rouge.

L'APRONUC n'a pas effectivement réussi à faire respecter le cessez-le-feu au Cambodge pendant la période de transition puisque les combats n'ont jamais réellement cessé entre les forces des Khmers rouges et celles de l'Etat du Cambodge.

---

<sup>76</sup> L'intervention de M. Khieu Samphan lors d'une réunion du CNS du 20 octobre 1992.

Le blocage quasiment total de la pacification avait non seulement gêné la réalisation du processus de paix et l'établissement des libertés politiques prévus par les Accords de paix mais entraînait aussi des difficultés importantes dans la préparation des élections « libres et équitables ». Toutefois, le dispositif électoral avait fait l'objet d'une protection importante par des forces armées de l'Etat du Cambodge. Aux termes des Accords, il revenait, pendant la période transitoire, aux « structures administratives existantes », avec la coopération de l'APRONUC, d'assurer la sécurité. Plusieurs sources de l'APRONUC confirmaient l'importance du dispositif mis en place par les forces gouvernementales de Phnom Penh. Malgré les menaces des Khmers rouges qui pesaient sur le processus de paix jusqu'à l'ouverture des bureaux de vote, le 23 mai 1993, le processus électoral fut mené à terme et le bon déroulement du scrutin fut aussi le résultat de la protection assurée par les forces gouvernementales de l'Etat du Cambodge.

Malgré leurs exactions passées et présentes, les Khmers rouges avaient été intégrés dans le processus de paix. Signataires des Accords de Paris, ils ont bénéficié d'une réhabilitation morale, juridique et politique. Le choix de la communauté internationale a été de les associer au processus de paix en espérant leur disparition politique par le biais des élections<sup>77</sup>.

## §2 – Le rapatriement des réfugiés

La fuite des populations devant les combats et leur regroupement dans des camps réfugiés situés dans les Etats voisins sont les conséquences de la guerre. Ainsi, l'Accord de Paris prévoyait que « les réfugiés et personnes déplacées cambodgiens, situés en dehors du Cambodge, auront le droit de retourner au Cambodge et d'y vivre en sécurité et dans la dignité, libres de toute forme d'intimidation ou de contrainte »<sup>78</sup>. En application de cette disposition, le rapatriement des réfugiés et des personnes déplacées constituait une obligation essentielle afin de permettre la réconciliation du peuple cambodgien ; il était indispensable pour faire participer l'ensemble de la population cambodgienne au processus électoral.

---

<sup>77</sup> Cf., Raoul M. Jennar, *op. cit.*, p. 336.

<sup>78</sup> L'article 20 alinéa 1 des Accords pour un règlement politique global du conflit du Cambodge.

Les Accords de paix disposaient que « toutes les personnes se trouvant au Cambodge et tous les réfugiés<sup>79</sup> et personnes déplacées<sup>80</sup> cambodgiens jouiront des droits et des libertés formulées par la Déclaration universelle des droits de l'homme et par d'autres instruments internationaux pertinents relatifs aux droits de l'homme »<sup>81</sup>. Les Accords garantissent à ces personnes le libre choix de leur destination finale et l'assistance matérielle et alimentaire nécessaire jusqu'à ce qu'ils aient pu devenir autosuffisants.

Les tâches humanitaires résultant du processus de la réconciliation nationale étaient au nombre de deux : rapatrier et réintégrer les 360.000 réfugiés des camps de Thaïlande ; réinstaller les 180.000 personnes déplacées ayant fui les zones de combat depuis septembre 1989<sup>82</sup>. Le rapatriement des réfugiés et personnes déplacées cambodgiens s'effectua sous la coordination du Haut Commissariat des Réfugiés de l'ONU (HCR) et du Comité International de la Croix-Rouge (CICR). Le rapatriement des réfugiés était placé sous la responsabilité de M. Sergio Vieira De Mello (de nationalité Brésilienne).

Le rapatriement et la réinstallation des réfugiés et personnes déplacées constituaient une tâche gigantesque pour organiser le retour des Cambodgiens au pays dans la bonne condition de sécurité, de 360.000 rapatriés potentiels répartis dans sept camps situés à la frontière avec la Thaïlande. La tâche s'annonçait difficile. Ce retour de 360.000 réfugiés posait chaque jour de nombreux problèmes pratiques. Un retour

---

<sup>79</sup> Le réfugié est défini, selon Sandrine Barbier, comme « une personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques », *in* Sandrine Barbier, *op. cit.*, p. 65.

<sup>80</sup> Les personnes déplacées ne bénéficient pas du même statut que les réfugiés en droit international. «La personne déplacée cherche à fuir les zones de combats et quitte donc son foyer sans être personnellement persécutée ; ces personnes ne peuvent en principe prétendre au droit d'asile ». Ibidem. Mais, cette distinction entre réfugiés et personnes déplacées semblait, pour le cas cambodgien, avoir perdu de son importance. A cet égard, aux termes des Accords de paix, les deux catégories de personnes devaient bénéficier des mêmes droits. Cf., Annexe 4, *Rapatriement des réfugiés et des personnes déplacées cambodgiens*, Accords pour un règlement politique global du conflit du Cambodge.

<sup>81</sup> L'article 15 des Accords pour un règlement politique global du conflit du Cambodge.

<sup>82</sup> Cf., Raoul M. Jennar, *op. cit.*, p. 279.

aussi massif, après plus de dix ans de vie dans les camps, provoquait de problèmes humains en proportion avec l'ampleur de l'opération.

Le rapatriement des réfugiés a débuté le 30 mars 1992. Les réfugiés seraient tous rentrés avant le 31 mars 1993 ; c'est la date que le H.C.R. se donna comme extrême limite pour la conclusion du rapatriement des réfugiés. Le H.C.R. a réussi à faire en sorte que le retour de quelques 365.000 réfugiés et personnes déplacées installés dans les camps en Thaïlande s'affectue.

### **§3 – L'organisation d'élections sous les auspices des Nations Unies**

L'organisation d'élections libres et équitables était placée sous la responsabilité du département électoral de l'APRONUC. Ce département fut dirigé par M. Reginald Austin (Zimbabwéen). L'ensemble du processus fut régi par les articles 12, 13 et 14 des Accords de Paris ainsi que par la section D de l'annexe 1 et par l'annexe 3 de ces Accords.

Il s'agissait d'organiser l'élection, selon le principe du suffrage universel direct, secret, libre et équitable, d'une assemblée constituante de 120 députés en application du système de la représentation proportionnelle au plus fort reste au niveau provincial et sur la base de listes de candidats présentés par les partis politiques qui avaient rassemblé 5000 signatures d'électeurs enregistrés<sup>83</sup>. A cet égard, 20 partis politiques furent officiellement enregistrés pour participer aux élections générales<sup>84</sup>.

L'inscription des électeurs débuta le 5 octobre 1992 à Phnom Penh puis fut progressivement élargi aux 21 autres provinces. L'opération s'acheva le 31 janvier 1993 avec l'inscription sur les listes électorales de près de 4,7 millions de Cambodgiens, représentant 96 % des personnes estimées habilitées à voter<sup>85</sup>. Le

---

<sup>83</sup> Cf., Annexe 3 sur l'élection des Accords de Paris et Chapitre IV – J de la loi électorale de l'APRONUC de 1992.

<sup>84</sup> Les Khmers rouges ont été créés en novembre 1992 leur parti, le Parti d'unité nationale du Cambodge (PUNC), mais ils ont finalement déclaré qu'ils ne prendraient pas part au processus électoral.

<sup>85</sup> Cf., Rapport du Secrétaire général, S/25719, 3 mai 1993, §21.

processus d'inscription des électeurs a démontré que la population cambodgienne souhaitait avoir une chance d'exprimer son opinion sur de l'avenir du Cambodge.

L'objectif de la tenue d'élections libres et équitables était de permettre au Cambodge de restaurer la démocratie libérale pluraliste, de mettre fin à un conflit sanglant et aussi à la dictature. « Les élections sont la clef de voûte du règlement global du conflit cambodgien. Elles doivent être conduites d'une manière absolument impartiale et être considérées comme l'ayant été. Le souci d'efficacité commanderait de ménager suffisamment de temps pour la mise en œuvre de chaque phase de processus. Cela supposerait bien entendu que les autres activités de l'APRONUC, soient menées dans les délais impartis afin que les conditions propices à la tenue d'élections libres et équitables puissent être réunies »<sup>86</sup>.

Compte tenu de l'histoire tragique récente du Cambodge, des mesures spéciales pour assurer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales étaient des objectifs majeurs prévus par les Accords de Paris (voir *supra*). Il faut que les Cambodgiens soient libérés de l'oppression du parti unique et puissent exprimer leurs choix librement sans craindre la répression. Jamais le Cambodge n'avait vraiment connu la liberté d'expression et d'association. Par conséquent, les Accords s'engageaient à promouvoir et à encourager au Cambodge le respect et l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales formulés par les instruments internationaux pertinents.

Ainsi, la protection et la promotion des droits de l'homme étaient considéré par les Accords comme des objectifs essentiels dont l'APRONUC devait veiller au respect. Le Département des droits de l'homme était sous la responsabilité de M. Dennis McNamara (Néo-zélandais). Un bureau des droits de l'homme fut créé à Phnom Penh comme organe central de décision et de coordination.

Les Accords confiaient à l'APRONUC une mission de « la mise au point et l'application d'un programme d'éducation en matière de droits de l'homme » ; pendant la période de transition, elle devait procéder à la surveillance générale et « l'instruction des plaintes faisant état de violations des droits de l'homme et, le cas

---

<sup>86</sup> Rapport du Secrétaire général sur le Cambodge, Doc. S/23613 du 19/2/92, cité par Raoul M. Jennar, *op. cit.*, p. 292.

échéant, prendre des mesures pour mettre fin à ces violations »<sup>87</sup>. « L'élaboration et la diffusion d'un programme d'éducation en matière de droits de l'homme [devait] constituer la prière angulaire de l'action de l'APRONUC visant à encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales »<sup>88</sup>.

Pour la tenue d'élections libres et équitables, les Accords de Paris prévoyaient « un environnement politique neutre ». Il semblait difficile de créer un climat approprié pour des élections libres et équitables<sup>89</sup>. Pour deux raisons : d'une part, le temps disponible était limité à moins de 365 jours des élections<sup>90</sup>, d'autre part, la contribution de l'Etat du Cambodge était limitée (mise la disposition de locaux, accès à la population, etc.). Dans ce contexte, les électeurs seraient-ils libres d'afficher des choix authentiques, reflétant des opinions politiques différentes ? Car, au Cambodge, selon M. Raoul Jennar, « La population reste profondément traumatisée par le génocide et semble davantage préoccupée par sa survie que par des choix politiques »<sup>91</sup>.

Pour parvenir à cet objectif prévu par les Accords pour un règlement politique global du conflit, ces derniers exigeaient le contrôle de l'administration du Cambodge. Ce contrôle devait, pendant la période transitoire<sup>92</sup>, s'articuler autour de trois autorités

---

<sup>87</sup> Annexe 1 : Mandat de l'APRONUC, Section E, des Accords pour un règlement politique global du conflit du Cambodge.

<sup>88</sup> Rapport du Secrétaire général, S/23613, 19 février 1992, § 12, cité par Sandrine Barbier, *op. cit.* p. 93.

<sup>89</sup> Ainsi, « à plusieurs reprises, la plus haute autorité de l'ONU au Cambodge, M. Akashi, a reconnu qu'il n'existe pas, à l'heure actuelle, un environnement politique neutre propice à l'organisation d'élections « libres et équitables ». Il l'a fait avec éclat le 9 novembre 1992. Il a répété ce constat le 11 janvier 1993, déclarant, mois de cinq mois avant la période prévue pour les élections : *that the neutral political atmosphere, which was indispensable for free and faire elections, had not yet been achieved* », in Raoul M. Jennar, *op. cit.*, pp. 388-389.

<sup>90</sup> Cf., « Chroniques Cambodgiennes (III) », *L'ONU arrive, la paix tarde, le temps passe*, in Raoul M. Jennar, *op. cit.*, p. 291.

<sup>91</sup> Raoul M. Jennar, *op. cit.*, p. 229.

<sup>92</sup> La période de transition a commencé le 23 octobre 1991, date de la rentrée en vigueur des Accords pour un règlement politique global du conflit du Cambodge, et prendra fin lorsqu'une assemblée constituante élue aura approuvé la nouvelle constitution et se sera transformée en assemblée législative, et qu'un nouveau gouvernement aura ensuite été formé.

qui se partageraient le pouvoir, le Conseil National Suprême (CNS) du Cambodge<sup>93</sup>, l'APRONUC et le régime de Phnom Penh.

Pour la mise œuvre des Accords pour un règlement politique global du conflit du Cambodge, le CNS avait délégué à l'ONU « tous les pouvoirs nécessaires » pour assurer l'organisation et la conduite d'élections libres et équitables aux fins de la mise en place d'une assemblée constituante. L'APRONUC avait pour tâche première d'établir, en consultation avec le CNS, un cadre juridique qui comprenait une loi, une réglementation et un code de conduite électoraux.

Les Accords pour un règlement politique global du conflit du Cambodge créaient un contrôle direct de l'ONU sur « les institutions, organismes et services administratifs qui pourraient influencer directement sur le résultat des élections »<sup>94</sup>. Il s'agissait, en vertu des Accords, d'exercer un contrôle des « structures administratives existantes » dans cinq domaines clés : les Affaires étrangères, la Défense, les Finances, la Sécurité publique et l'Information<sup>95</sup>, pour en assurer la stricte neutralité. Le représentant spécial du Secrétaire général, en consultation avec le CNS, déterminerait quelles autres « institutions, organes et services administratifs pourraient avoir une influence directe sur le résultat des élections »<sup>96</sup> et assurerait leur supervision. Il s'agissait ici de superviser également certaines autres activités dans l'ensemble des départements ministériels et des organes déconcentrés (*Khèt/Krung, Srok/Khan*) de l'Etat du Cambodge. Une supervision analogue fut exercée sur les structures administratives mises en place par les autres factions dans les zones qu'elles administraient.

Il faut remarquer que, dans ce processus électoral, le CNS jouait un rôle important concernant le pouvoir de former des avis auxquels l'APRONUC devait se conformer. Mais, deux conditions limitaient son pouvoir : *primo*, ses avis devaient être conformes aux objectifs fixés dans l'Accord ; *secundo*, ses avis devaient être

---

<sup>93</sup> Le CNS, créé en septembre 1990, composé des représentants des quatre factions cambodgiennes, était présidé par le Prince Norodom Sihanouk.

<sup>94</sup> L'article 6 alinéa 2 des Accords pour un règlement politique global du conflit du Cambodge.

<sup>95</sup> Cf., *ibidem*.

<sup>96</sup> Annexe 1 : Mandat de l'APRONUC, Section B, alinéa 2, des Accords pour un règlement politique global du conflit du Cambodge.

adoptés par consensus<sup>97</sup>. Si le consensus ne pouvait être atteint, les Accords prévoient que le Président Norodom Sihanouk serait alors habilité à prendre la décision<sup>98</sup>; et si le président n'était pas en mesure de prendre cette décision, ce pouvoir revenait au représentant spécial du Secrétaire général<sup>99</sup>.

Cependant, dans la pratique, le mécanisme de contrôle de l'administration, n'était pas efficace. En tant qu'organe légitime unique et source de l'autorité au Cambodge, le CNS devait formuler les avis auxquels l'APRONUC devait se conformer si ceux-ci étaient adoptés par consensus et conformes aux objectifs des Accords (voir *supra*). Mais, « un organe symbolique »<sup>100</sup>, « organe sans autorité et sans pouvoir »<sup>101</sup> qui avait délégué tous les pouvoirs à une structure des Nations Unies créée pour la cause<sup>102</sup>, l'APRONUC, n'était pas à la hauteur des missions que lui confia les Accords pour plusieurs raisons. Premièrement, les moyens en personnel n'étaient pas suffisants. Deuxièmement, l'APRONUC n'avait pas utilisé les moyens dont elle disposait en vertu des Accords, par exemple, le pouvoir « d'exiger la réaffectation ou la révocation de tout membre du personnel des institutions, organes et services administratifs »<sup>103</sup>. Enfin, les décisions de l'APRONUC n'avaient pas beaucoup d'effet pratique face à l'opposition des « structures administratives existantes » qui manquaient de neutralité.

Il faut remarquer que, tout au long des négociations de paix, le gouvernement de Phnom Penh eut fermement défendu le maintien de l'administration en place<sup>104</sup>. Détenteur de ces « structures administratives existantes », le gouvernement de l'Etat du Cambodge déclara : « Bien que représentant de la souveraineté du Cambodge pendant la période transitoire jusqu'à la formation d'un nouveau gouvernement issu

---

<sup>97</sup> Annexe 1 : Mandat de l'APRONUC, Section A, alinéa 2, a), des Accords pour un règlement politique global du conflit du Cambodge.

<sup>98</sup> *Ibidem*, b).

<sup>99</sup> *Ibidem*, c).

<sup>100</sup> Raoul M. Jennar, *op. cit.*, p.384.

<sup>101</sup> P. Isoart, « *L'Autorité provisoire des Nations Unies pour le Cambodge* », cité par Sandrine Barbier, *op. cit.* p. 129.

<sup>102</sup> Raoul M. Jennar, *op. cit.*, p.384.

<sup>103</sup> Annexe 1, Section B, alinéa 4, b) des Accords pour un règlement politique global du conflit du Cambodge.

<sup>104</sup> L'ensemble de l'administration de l'Etat du Cambodge forme aujourd'hui le noyau dur du PPC.

des élections générales, ayant désormais son siège à Phnom Penh et disposant de ses propres drapeau et hymne, le CNS n'a aucune base légale, ni aucun caractère institutionnel d'un gouvernement, même « *de facto* ». A Pataya, en Thaïlande, il a été décidé sans aucune équivoque, que les deux gouvernements en place continueraient à administrer leur zone de contrôle respective. Donc, le gouvernement de l'Etat du Cambodge, à partir de Phnom Penh, le capital du pays, continue à gérer effectivement les affaires du pays sur plus de 90 % du territoire jusqu'à ce qu'un nouveau gouvernement soit nommé après les élections générales, avec son propre drapeau et hymne national. Il ne faudrait donc pas de malentendus à ce sujet. Le CNS siège à Phnom Penh, représentant la souveraineté du Cambodge sur le plan international. Mais le gouvernement de l'Etat du Cambodge gouverne le pays »<sup>105</sup>. Ces confirmations pouvaient expliquer que le CNS était « un organe symbolique, sans autorité et sans pouvoir ».

L'inefficacité des missions de l'APRONUC était due aux disfonctionnements des trois autorités mises en place par les Accords pour un règlement global du conflit cambodgien. Le contrôle de l'administration cambodgienne par l'APRONUC fut loin d'être un succès face à l'emprise de l'Etat du Cambodge sur son appareil administratif. Le refus de des khmers rouges d'appliquer le cessez-le-feu et les mesures de démobilisation est le deuxième défi. Ce refus a placé l'APRONUC devant une situation difficile.

Les actes de violence et d'intimidation encouragés par la partie des Khmers rouges avec l'intention de perturber le scrutin étaient difficiles à contrôler. La partie du Kampuchéa démocratique (PKD) intensifiait sa propagande dans les campagnes afin de dissuader la population de voter ; des mouvements de troupes de grande ampleur des forces de la PKD étaient également signalés à la périphérie de Phnom Penh. Dans les derniers jours qui ont précédé l'ouverture du scrutin, il régnait partout un climat d'incertitude et de tension.

Il était claire que les élections ne se dérouleraient pas dans un environnement aussi stable et aussi neutre qu'il avait été envisagé dans les Accords de Paris. Cette situation était due en grande partie à l'impossibilité où l'ONU se trouvait de

---

<sup>105</sup> La déclaration de M. HOR Nam Hong, Ministre des Affaires étrangères du gouvernement de l'Etat du Cambodge, à l'Agent de Presse Khmère (SPK), cité par Raoul M. Jennar, *op. cit.*, p.191.

s'acquitter intégralement de son mandat au Cambodge en raison du refus de la PKD de coopérer avec l'APRONUC.

Malgré quelques actes de violence, les électeurs ont exercé sans crainte leur droit de vote dans un climat presque paisible. Les résultats des élections générales furent acceptables<sup>106</sup> et qualifiés de « libres et équitables » par le chef de l'APRONUC, M. Akashi, représentant spécial du Secrétaire Général des Nations Unies.

Le résultat a été publié le 10 juin 1993. Sur 4.011.631 suffrages exprimés, le FUNCINPEC a obtenu 1.824.188 voix, soit 45,47 %. Le PPC est venu à la deuxième place, avec 1.1533.471 voix, soit 38,23 %. Le PLDB a recueilli 152.764 voix, soit 3,80 % et les 17 autres partis se sont partagés le reste de voix. Le même jour, à l'occasion de la réunion du CNS du 10 juin 1993, M. Akashi déclara que : « les résultats des élections reflétaient de manière équitable et exacte la volonté du peuple cambodgien et devaient être respectés »<sup>107</sup>. Il a également déclaré que « les irrégularités présumées dont avait fait état le PPC n'étaient synonymes de fraudes et qu'aucune des allégations du PPC, même exacte, n'influerait sur le résultat ».

L'ONU exprima sa satisfaction à l'égard de l'APRONUC et félicita en particulier le représentant spécial du Secrétaire général pour le bon déroulement du processus électoral. Par sa résolution S/RES/840 du 15 juin 1993, le Conseil de sécurité entérina les résultats des élections et les certifia « libres et équitables ».

Par ces élections crédibles, libres et régulières, l'objectif de l'ONU était de permettre l'émergence d'une autorité politique nationale légitime. La légitimation constitue un phénomène généralisé lié à l'existence du pouvoir de gouverner. Dans la société segmentée politiquement, le processus de la légitimation devient un des requis fonctionnels pour la cohésion de la société. Il en est pratiquement dans le cas du Cambodge au début des années quatre-vingt dix, où le pouvoir ne disposait d'aucun

---

<sup>106</sup> Sauf, le PPC qui refusait d'accepter le verdict populaire en raison de ce qu'il appelait des irrégularités massives. Il a fait observer que ses agents n'avaient pas pu inspecter les « lieux sûrs » où les urnes étaient placées pendant la nuit, que certains scellés en plastique utilisés pour fermer les urnes avaient été brisées, que l'encre d'indélébile n'était efficace, que certains scrutateurs cambodgiens recrutés par l'APRONUC avaient fait preuve de partialité et que le nombre de bulletins dans les urnes n'était pas exact.

<sup>107</sup> Cité par Raoul M. Jennar, *op. cit.*, p. 451.

réservoir de soutien de la part de communauté internationale et devait en créer de nouveaux. Cette légitimation, devenue plus fluctuante, s'avère capitale pour la survie du régime, notamment dans des phases de mutations et crises.

#### **Section 4 : La quête de la légitimité**

Jusqu'aux Accords de Paris, le gouvernement cambodgien resta en quête de la légitimité. Comme le déclara, l'Ambassadeur des Etats Unis à l'ONU, Madame Madeleine Albright, à l'occasion du vote de la resolution S/RES/480 du 15 juin 1993 : *“We are committing ourselves to supporting only the government which will emerge from the elections as the sole, legitimate authority for all Cambodia »*<sup>108</sup>.

M. Winston Lord, Assistant du Secrétaire d'Etat pour l'Asie de l'Est et le Pacifique, déclara le 17 mai 1993 à Phnom Penh : « *there is still every chance to see a credible election one which does reflect the views of large number of Cambodian people, enough to form the basic for a legitimate government the international community can support* »<sup>109</sup>.

À l'issue des urnes du mois de mai 1993, « un des effets les plus positifs de la coalition des différentes formations politiques fut de donner à la communauté internationale l'image toute neuve d'une autorité gouvernementale cambodgienne sûr de sa légitimité, forte du soutien de l'immense majorité de la population et déterminée à entamer le processus long et complexe de reconstruction d'un Etat où le seul souverain maître est la loi »<sup>110</sup>. Les élections générales organisées par l'APRONUC ont résolu le problème de la légitimation des gouvernants au Cambodge.

Désormais, le choix des gouvernants doit procéder d'élections libres et régulières. L'élection des gouvernants est considérée comme le seul mode légitime de dévolution du pouvoir politique. Seul le gouvernement de la majorité issu du suffrage universel est légitime. Comme le suffrage universel constitue le fondement légal du pouvoir, même dans un pays dont le régime politique non-démocratique utilise

---

<sup>108</sup> Cité par Raoul M. Jennar, *op. cit.*, p. 417.

<sup>109</sup> Cité par Raoul M. Jennar, *op. cit.*, p. 443.

<sup>110</sup> Raoul M. Jennar, *op. cit.*, p. 488.

également ce mécanisme pour légitimer les gouvernants. Car ce mécanisme de désignation rend, au point de vue du pouvoir, celui-ci acceptable aux yeux des citoyens. Dans ce sens, le professeur Philippe Braud explique également que « les dictateurs contemporains l'ont bien compris qui s'en servent dans l'unique but d'assurer mieux leur domination »<sup>111</sup>.

## §1 – La signification de la légitimité

L'idée de légitimité concerne d'abord et surtout le droit de gouverner. La légitimité, c'est la reconnaissance du droit de gouverner. A cet égard, elle tente d'apporter une solution à un problème politique fondamental, qui consiste à justifier simultanément le pouvoir politique et l'obéissance. Justifier simultanément pouvoir et obéissance est le premier enjeu de la légitimité. De cette double démonstration dépend le droit de gouverner et ce qui en résulte, l'obligation politique. Cela implique que le gouvernement puisse, au plan interne, édicter des règles de droit et, au plan externe, être reconnu par les autres Etats.

Le sentiment d'obéissance joue un rôle essentiel dans la légitimité définie comme le droit de gouverner. Il fonde le sentiment d'obligation et fait de la vie politique la recherche des règles et des procédures par lesquelles les membres d'une communauté s'entendent pour s'obliger.

Dans la perspective de Max Weber, la légitimité désigne l'ensemble des valeurs et des règles qui rendent possible le consentement au pouvoir. La légitimité repose sur un système de croyances qui confère à celui qui en bénéficie une précieuse présomption d'autorité. Ce peut être des normes morales sur le fondement desquelles un individu se trouve crédité de qualité digne d'être reconnue ; ce peut être des normes intellectuelles (diplômes, titre de compétence) ; ce peut être enfin des normes sociales qui attestent un consensus au moins partiel autour de certaines personnes (représentativité politique, expérience attestée par la carrière passée).

---

<sup>111</sup> Philippe Braud, *Le suffrage universel contre la démocratie*, PUF, Paris, 1980, p. 64.

Il convient d'évoquer la fameuse théorie de la légitimité du sociologue allemand. Il établit trois types de légitimité<sup>112</sup> : une légitimité traditionnelle, une légitimité charismatique et une légitimité rationnelle.

En premier lieu, la *légitimité traditionnelle* repose sur la croyance ou l'autorité en un caractère sacré des traditions ancestrales ; elle constitue un premier mode de légitimation du pouvoir. De ce point de vue, la légitimité pourrait s'analyser comme la conformité à la tradition. Le pouvoir est légitime parce qu'il s'exerce selon des modalités et dans des formes coutumières acceptées par la totalité ou la plus grande partie de la population. Ce type d'autorité légitime a dominé les sociétés humaines pendant des siècles. L'exemple le plus caractéristique est celui des Monarchies. Jusqu'à une époque récente, le concept de légitimité n'avait été utilisé, au Cambodge, que dans cette acceptation. Cette justification de la légitimité traditionnelle est celui de la Monarchie constitutionnelle de 1947 au 1970. Le Roi *Preah Bat Samdech Norodom Sihanouk*<sup>113</sup> représente bien l'autorité légitime traditionnelle. Bien que, selon les termes de la Constitution, le Roi ne gouverne pas, le statut sacré du prince et son rôle de « père de l'indépendance et de tous les Cambodgiens » lui confère une légitimité incontestable et une place particulière dans la vie politique cambodgienne.

Les Cambodgiens croient que la monarchie et la démocratie sont deux systèmes compatibles. Ce système de combinaison est démocratique dans ses modalités et monarchique dans son essence.

Le second type de légitimité envisagée par Max Weber est la *légitimité charismatique*. Comme l'écrit Max Weber, elle « est celle qui se caractérise par le dévouement, tout personnel, des sujets à la cause d'un homme et par leur confiance en sa seule personne, en tant qu'elle se singularise par des qualités prodigieuses, par l'héroïsme ou d'autres particulières exemplaires qui font le chef ».

Le charisme personnel du leader constitue aussi l'un des composants constitutifs de la légitimité. La *légitimité charismatique* est fondée sur la croyance en l'aptitude

---

<sup>112</sup> Ou « types de domination légitime ».

<sup>113</sup> Le prince Norodom Sihanouk fut couronné pour la première fois, Roi du Cambodge, le 28 octobre 1941. Après, l'adoption de la nouvelle Constitution du 21 septembre 1993, le prince Norodom Sihanouk fut proclamé pour la deuxième fois Roi du Cambodge.

exceptionnelle du chef appelé au pouvoir, généralement en temps de crise, dans les contextes de désordre, d'urgence, afin de sauver la société en danger. Dans les années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt dix, le Cambodge a besoin d'un fort leadership pour affronter les difficultés internes et extérieures, le prince NORODOM Sihanouk, auparavant en exil devenait le Président du Conseil National Suprême, puis redevenait Roi constitutionnel du Cambodge ; ceci peut illustrer ce processus<sup>114</sup>.

Après les Accords de Paris, le prince Sihanouk rentra au Cambodge le 14 novembre 1991. Le 20 novembre de la même année, dans une déclaration officielle, le chef du gouvernement de l'Etat du Cambodge et le PPC dénoncèrent la destitution de Chef de l'Etat de Sihanouk, du 18 mars 1970, et le reconnaissaient depuis toujours comme « Chef d'Etat légal et légitime » du Cambodge.

La nouvelle Assemblée constituante fut installée le 14 juin 1993. De la même journée, sans attendre que la nouvelle constitution soit rédigée et proclamée, sa préoccupation première fut de voter une résolution. Elle avait décidé unanimement de : « 1) – Rendre justice à notre *Samdech Euv Vénéré*, en cette occasion solennelle, en déclarant nul et non avenu le coup d'Etat du 18 mars 1970 qui a été perpétré d'une manière illégale, anti-constitutionnelle et anti-populaire, et de reconnaître toujours notre *Samdech Euv Vénéré* comme le Chef de l'Etat légal du Cambodge depuis début 1970 sans interruption ;

« 2 – Remettre à notre *Samdech Euv Vénéré* les pleins pouvoirs et tous les pouvoirs spéciaux inhérents à sa qualité et à ses fonctions de Chef de l'Etat, afin qu'il puisse effectivement sauver notre pays et permettre au Cambodge de connaître à nouveau le progrès et la prospérité, comme à l'époque du *Sangkum Reastr Niyum* ».

Le troisième type de légitimité recensé par Max Weber est la *légitimité rationnelle-légale*. Elle résulte de la conformité du pouvoir politique au principe rationnel qui préside au régime juridique en vigueur. Son principe est l'idée de loi. Cette dernière forme de la légitimité correspond le mieux à l'évolution et aux besoins des sociétés contemporaines. Cette *légitimité rationnelle légale* exige que des dirigeants doivent être choisis selon des procédures légales. Ce sont des règles du jeu auxquelles

---

<sup>114</sup> En France, on a souvent évoqué le cas du général de Gaulle qui peut s'interpréter de la même manière.

souscrivent les acteurs politiques et les citoyens qui permettent la désignation des gouvernants. Cette exigence d'une légitimité rationnelle légale est le refus d'admettre que le pouvoir soit fondé sur la force ; la force doit céder la place au droit. M. Laferrière l'écrit : « il paraît singulier de condamner ainsi un gouvernement de coup d'Etat à persévérer dans le diabolique, sous peine de joindre à son illégalité l'illégitimité »<sup>115</sup>.

Nous envisageons pour notre hypothèse principale, le recours à ce dernier type de légitimité rationnelle qui s'exprime, dans l'état actuel du droit, à travers la conformité des actes des pouvoirs publics à la volonté du « pouvoir constituant originaire »<sup>116</sup> et aux exigences du principe de démocratie, l'application de *l'Etat de droit*<sup>117</sup> et son respect. Le consentement est une condition nécessaire du droit de gouverner. Cependant, il n'est une condition suffisante. En effet, la légitimité politique, qui valide le rapport entre les individus qui commandent et ceux qui obéissent, ne peut uniquement reposer sur le consentement tel qu'il vient d'être évoqué. Celui-ci engage une procédure dont la mise œuvre presuppose un contenu auquel il convient de se référer et sur lequel il faut au préalable se mettre d'accord. C'est pourquoi, il est essentiel de consentir pour établir la légitimité politique, cela ne peut se faire qu'en fonction de valeurs, qui forment la substance des droits et des devoirs. Tel est le sens de la légitimité rationnelle légale que nous entendons utiliser dans l'analyse.

La légitimation du pouvoir public par voie d'élection au Cambodge doit se fonder sur le principe de légitimité démocratique procédant de la démocratie pluraliste, des élections libres et du respect de l'Etat de droit<sup>118</sup>. Car, « l'Etat de droit porte en lui une symbolique du pouvoir, qui constitue un puissant vecteur de la légitimation de

---

<sup>115</sup> Souligné par MM. Charles Debbasch, Jacques Bourdon, Jean-Marie Pontier et Jean-Claude Ricci, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 4<sup>e</sup> éd., Economica, Paris, 2001, p. 114.

<sup>116</sup> Comme l'écrit le professeur Pierre Pactet « Le pouvoir constituant originaire est le pouvoir d'établir les règles fondamentales relatives à la dévolution et à l'exercice du pouvoir politique », *in Institutions politiques et Droit constitutionnel*, 18 éd. Amand Colin, Paris, 1999, p. 69.

<sup>117</sup> Jacques Chevallier, *L'Etat de droit*, Montchrestien, Coll. « CLEFS », Paris, 1994, 156 p.

<sup>118</sup> Par l'Etat de droit, il faut entendre, selon Carré de Malberg, « un Etat qui, dans ses rapports avec ses sujets et pour la garantie de leur statut individuel, se soumet lui-même à un régime de droit, et cela en tant qu'il enchaîne son action sur eux par des règles, dont les unes déterminent les droits réservés aux citoyens, dont les autres fixent par avance les voies et les moyens qui pourront être employés en vue de réaliser les buts étatiques », Jacques Chevallier, ouvrage cité, p. 16.

son exercice »<sup>119</sup> ; et le recours à ce principe implique la représentation d'un pouvoir devant être encadré et limité par le droit ; « le droit tend de plus en plus à s'imposer comme seul savoir légitime, et le seul réellement utiles pour gérer l'Etat »<sup>120</sup>. La démocratie se reconnaît ainsi à la combinaison d'élections libres, équitables et le respect de l'Etat de droit.

Aujourd'hui, l'Etat de droit s'impose à tous les Etats démocratiques. Cela implique que les pouvoirs publics soient soumis à l'ensemble de règles supérieures qui s'imposent à eux de manière contraignante. La conception formelle de l'Etat de droit reposant sur le principe de hiérarchie des normes tend à s'effacer au profit d'une conception substantielle privilégiant la garantie des libertés fondamentales. Le principe de légitimité démocratique dans notre hypothèse correspond à cette dernière conception. L'Etat de droit apparaît, dans ces conditions, comme indissociable d'un mode de légitimation rationnelle-légale évoquée par Max Weber, dans lequel l'ensemble des pouvoirs publics est fondé sur un statut légal.

Dans le but de l'instauration effective de la démocratie et de garantie des libertés fondamentales reconnues aux citoyens, le contrôle de légalité et de l'activité administrative par un juge indépendant est un aspect essentiel de l'Etat de droit ; il permet en effet de garantir le respect par les pouvoirs publics de la hiérarchie des normes et la soumission de l'administration au droit<sup>121</sup> ; il conforte aussi sa légitimité : les commandements du pouvoir sont assurés de plein droit de la légitimité rationnelle-légale. L'Etat de droit constitue donc un instrument de consolidation de la légitimité des pouvoirs.

En outre, comme nous venons de le voir, le contrôle de constitutionnalité de lois est la condition fondamentale de l'Etat de droit puisqu'il garantit la suprématie des normes constitutionnelles. La constitution, œuvre du souverain, acte juridique suprême, se trouve au sommet de la hiérarchie des normes juridiques ; le contrôle de « la suprématie constitutionnelle se justifie par le fait que la constitution fonde le pouvoir de l'Etat en même temps qu'elle l'institue. Les principes de subordination et

---

<sup>119</sup> Jacques Chevallier, *op. cit.*, p. 66.

<sup>120</sup> Jacques Chevallier, *op. cit.*, p. 65.

<sup>121</sup> Le principe de soumission de l'administration à la loi implique toujours que l'administration ne doit pas contredire la loi (primauté de la loi).

de cohérence se conjuguent pour imposer la primauté absolue, sur toutes les autres règles juridique de droit interne, du pacte qui établit le statut du pouvoir dans l'Etat »<sup>122</sup>. En absence de ce contrôle, le principe de la suprématie de la constitution n'a plus qu'une portée symbolique.

### **Qu'est-ce qu'un pouvoir légitime ?**

Est considéré comme pouvoir légitime, le pouvoir qui est établi et fonctionne conformément aux règles constitutionnelles en vigueur. Est considéré cependant comme illégitime le gouvernement qui tiendra son pouvoir d'une investiture irrégulière, à titre de par exemple, par le coup d'Etat. A cet égard, le professeur Philippe Braud écrit qu'il s'agit de « L'exigence d'une légitimité rationnelle, le refus d'admettre que le Pouvoir soit fondé sur la force »<sup>123</sup> ; par le coup d'Etat, il entend, selon Michel de Villier, « tentative pour prendre le pouvoir, ou s'y maintenir, en dehors des procédures constitutionnelles »<sup>124</sup> ; car la violence physique est actuellement considérée comme moyen illégal de la lutte politique. La compétition pour la domination légitime par voie l'élection est le mode acceptable de gestion des conflits. La conquête des pouvoirs ne s'effectue plus, sauf circonstances exceptionnelles, par les armes.

Dans le régime politique moderne, la conquête des positions de pouvoirs doit résulter directement ou indirectement de la compétition électorale pacifique selon les règles et les procédures fixées par les lois en vigueur. Seule la légitimité populaire est le fondement du pouvoir politique. La compétition électorale implique donc de renoncer à l'appropriation par la force. L'exigence de la légitimité rationnelle-légale exclut tous les procédés illégaux dans la lutte politique. Dans cette condition, la légitimité d'un gouvernement issu d'une consultation électorale truquée et irrégulière est mise en cause car la volonté souveraine du peuple est trompée.

Toutefois, il faut remarquer que la notion de légitimité apparaît singulièrement ambiguë et vague. L'idée même de légitimité varie selon l'époque et le lieu, mais aussi dans une même société, en un même temps. Selon les opinions publiques,

---

<sup>122</sup> MM. Charles Debbasch, Jacques Bourdon, Jean-Marie Pontier et Jean-Claude Ricci, *op. cit.* p. 92.

<sup>123</sup> Philippe Braud, *Le suffrage universel contre la démocratie*, éd. PUF, Paris, 1980, p. 66.

<sup>124</sup> Michel de Villier, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, 2 éd., Armand Colin, Paris, 1999, p. 60.

l'appartenance à une classe sociale détermine, la conception de la légitimité qui différera : ce qui est légitime pour les uns sera illégitime pour les autres. Ainsi, le licenciement de quelques salariés qui est fondé sur les difficultés de l'entreprise, sera considéré comme légitime par l'employeur et comme illégitime par les salariés licenciés.

Il faut noter également que la notion de légitimité doit être distinguée de celle de légalité. La légalité et la légitimité représentent deux notions différentes. La première désigne l'effet contraignant qui s'attache à l'ordre juridique positif, dont le respect est assuré par les pouvoirs publics, sous peine de sanction. La seconde est «la qualité qui s'attache à un pouvoir dont l'idéologie, les sources d'inspiration et le critère de référence font l'objet d'une adhésion sinon unanime du moins très majoritaire de la part des gouvernés »<sup>125</sup>.

La notion de légitimité et la notion de légalité sont séparées et parfois sont antinomiques concernant « les mesures légitimes et illégales ou les mesures illégitimes et légales ». Dans ce cas, « on s'efforce d'appliquer le même droit à des peuples différents : la liberté de navigation dans les eaux maritimes internationales est établie par le droit international ; c'est une règle 'légale' qui a été adopté dans le respect des procédures de négociation et de conclusion des conventions internationales. Pour autant, sa 'légitimité' est contestée par la plupart des pays en voie de développement qui y voient un moyen dont les seuls pays développés se sont dotés pour exploiter sans contrainte les richesses naturelles de la mer et de ses fonds »<sup>126</sup>.

Donc, il n'est pas simple, dans ces conditions, d'apprécier les distorsions entre légalité et légitimité. Un exemple est fourni par le gouvernement de Phnom Penh, pendant des années quatre-vingt ; on a fait valoir pendant des années qu'il était à la fois légal parce qu'il a mis en place un ordre constitutionnel par l'Assemblée nationale issue d'une élection générale du 1<sup>er</sup> mai 1981, un ordre constitutionnel qui serait conforme à la volonté de la population ; et légitime parce qu'il avait renversé le régime génocidaire de Pol Pot (régime des Khmers rouges) et parce qu'il

---

<sup>125</sup> Pierre Pactet, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, op. cit., p. 71.

<sup>126</sup> Cf. Maurice Gaillard, *L'intelligence du droit*, Les Editions d'Organisation Universitaire, Paris, 1994, p. 35.

correspondait au sentiment populaire. Par la suite, a pu être perçu comme illégitime, lorsque sa politique contrevenait à l'idée de l'indépendance nationale, en demeurant dépendant du Viêt-Nam.

Autres cas, le Kampuchéa Démocratique des Khmers rouges ou le gouvernement de coalition du Kampuchéa Démocratique (CGKD) créé en 1982 rassemblant les Khmers rouges, les Sihanoukistes, le FNLK<sup>127</sup> n'étaient pas légaux au vue de l'ordre constitutionnel, mais « légitimes » parce qu'ils étaient considérés comme seuls représentants légitimes du Cambodge par les Nations Unies, jusqu'en août 1990, date à laquelle le Conseil National Suprême (CNS) est constitué et reconnu comme « unique institution légitime et source de l'autorité au Cambodge pendant la période transitoire ». Dans ce cas, l'identification de la légitimation avec une idéologie internationale provoque un choc entre plusieurs légitimités et notamment avec celle qui se situe au plus près des croyances d'une communauté nationale spécifique.

D'ailleurs, nous pouvons évoquer un autre exemple, souvent cité en droit français qui est celui du gouvernement Pétain entre 1940-1944. Ce gouvernement était à la fois légal parce qu'il était parvenu au pouvoir selon les règles du droit de la III<sup>e</sup> République française, et « légitime », parce qu'il correspondait, au début, aux aspirations d'une part sans doute largement majoritaire de la population française ; mais par la suite, il était devenu illégitime, lorsque le sentiment populaire et patriotique, mieux informé, a rejeté sa politique de dépendance et de collaboration avec l'ennemi.

Dans ces conditions, le professeur Philippe Ardant écrit : « Juridiquement légitime, un pouvoir peut être politiquement illégitime. Et la réciproque est vraie. Un pouvoir illégal n'est pas toujours un pouvoir illégitime »<sup>128</sup>.

Nous pouvons constater en effet une sorte de glissement de la notion de légitimité ; celle-ci est invoquée non plus seulement comme un attribut nécessaire du pouvoir, mais également parfois pour justifier les entreprises révolutionnaires contre le pouvoir. « En 1975 au Liban, en 1991 en Yougoslavie, le déclenchement de la guerre civile a été dû, pour une large part, à l'illégitimité qui affectait le droit

---

<sup>127</sup> Front National de Libération du Peuple Khmer créé et présidé par M. SON Sann.

<sup>128</sup> Philippe Ardant, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, 12 éd., L.G.D.J., Paris, 2000, p. 165.

constitutionnel en vigueur aux yeux de certaines communautés confessionnelles ou ethniques »<sup>129</sup>.

Compte tenu de la diversité du contenu même de la légitimité, nous devons alors limiter, dans notre hypothèse, singulièrement son contenu. Car la difficulté tient à ce qu'il s'agit d'une notion qui n'entre pas dans la classification ordinaire des notions juridiques. Toutefois, elle est le fondement et la justification de tout pouvoir. A ce titre, il nous paraît souhaitable de la considérer comme une notion juridique qui dépasse parfois le droit positif sans pour autant être rejetée hors du droit.

L'hypothèse de la légitimité dans notre présente étude est celle de *la légitimité rationnelle-légale*, c'est-à-dire que le mode l'établissement du régime politique<sup>130</sup> qui doit résider dans le caractère impératif et contraignant de l'ordre constitutionnel positif. Suivant ce critère, nous devrions considérer comme légitime et légal le gouvernement qui est établi conformément aux règles constitutionnelles en vigueur au moment de son établissement<sup>131</sup>.

## §2 – La compétition électorale démocratique, sources du pouvoir légitime

Le principe de la légitimité démocratique cambodgienne se reconnaît par conséquent, à la combinaison de principe du suffrage universel libre et du respect de l'Etat de droit. « La légitimité nécessite la prise en considération de normes, ne serait ce qu'elle a pour condition une entente sur ce que l'activité de gouverner doit être. Car gouverner n'est un acte de droit qu'une fois que ceux qui commandent et ceux qui obéissent s'accordent sur les valeurs que la politique se donne pour objectif de promouvoir »<sup>132</sup>. Il existe donc un rapport entre les valeurs et le droit, entre le pouvoir politique et l'aspect normatif des valeurs.

---

<sup>129</sup> Maurice Gaillard, *op. cit.* p. 35.

<sup>130</sup> Selon Jean-Louis Quermonne, le régime juridique se définit comme « l'ensemble des éléments d'ordre idéologique, institutionnel et sociologique qui concourent à la formation le gouvernement d'un pays donné pendant une période déterminée » in *Les régimes politiques occidentaux*, Editions du Seuil, Paris, 2000, p. 10.

<sup>131</sup> Cf., *supra*.

<sup>132</sup> Jean-Marc Coicaud, *Légitimité et politique*, PUF, Coll. « Questions », Paris, 1997, p. 19.

Une fois admise la démocratie libérale et le pluralisme, le pouvoir de l'Etat ne peut trouver de légitimité rationnelle que dans le processus électoral. « Le principe intangible du recours aux urnes, à la fois pour renouveler périodiquement la légitimité du Pouvoir d'Etat et pour reconduire l'habilitation des dirigeants à dire la légalité »<sup>133</sup>; « Seule l'élection légitime véritablement le pouvoir »<sup>134</sup>. C'est un mécanisme de la légitimation politique qui vise à établir la reconnaissance du droit de gouverner.

Dans la démocratie représentative, la compétition électorale est le fondement légitime de l'occupation des responsabilités. Car l'élection est une composante indissociable de la démocratie<sup>135</sup>. Elle est la seule source légitime des pouvoirs politiques. Comme l'écrit Michel Offerlé « Tout pouvoir politique a besoin d'un principe de légitimité et d'un mode de transmission de l'autorité pour assurer son assise et obtenir l'obéissance des gouvernés »<sup>136</sup>.

La capacité de légitimation des pouvoirs publics reconnue aux urnes est forte pour le Cambodge comme dans tous les pays démocratiques. L'élection demeure le moyen de légitimer l'autorité publique le plus répandu et le mieux accepté. En France, selon Pierre Bréchon, « les élections sont donc, aujourd'hui plus que jamais, considérées comme le seul moyen légitime d'accéder au pouvoir. Si la critique des hommes politiques par l'opinion publique est très fréquente, il n'empêche que la personne élue, même avec une faible majorité, est considérée par tous comme un représentant légitime »<sup>137</sup>. Mais la situation cambodgienne est, comme évoquée précédemment, très particulière.

---

<sup>133</sup> Philippe Braud, *op. cit.* p. 66.

<sup>134</sup> Philippe Ardent, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, 12 éd. L.G.D.J., Paris, 2000, p 191.

<sup>135</sup> La démocratie a été définie en premier lieu dans la Grèce antique, à Athènes entre le 6<sup>e</sup> et le 4<sup>e</sup> siècle avant notre ère. La Cité a fourni le modèle d'une souveraineté partagée par l'ensemble de ses membres quoique la démocratie athénienne exclut des catégories pourtant majoritaires de la population : les femmes, les étrangers et les esclaves. Sur ce point, il convient de voir Moses I. Finley, *l'invention de la politique. Démocratie et politique en Grèce et dans la Rome républicaine*, Flammarion, 1985, 217 p.

<sup>136</sup> Michel Offerlé, *Un homme, une voix ? Histoire du suffrage universel*, Découvertes Gallimard, Coll. Histoire, 1993, p. 14.

<sup>137</sup> Pierre Bréchon, *La France aux urnes, Cinquante ans d'histoire électorale*, La Documentation française, 1998, p. 7.

Notre problématique dans la présente étude est de savoir si l'élection constitue le procédé privilégié de la légitimation des pouvoirs publics cambodgiens ? Ceux-ci se servent-ils de celle-là pour se légitimer ? Selon des formes rationnelle-légale ou autres ?

L'objet de cette thèse est précisément d'étudier les élections législatives depuis la restauration de la démocratie au Cambodge en 1993. Les autres élections générales qui ont été pratiquées avant cette date sont ainsi écartées dans nos développements, car les modes de scrutin de celles-ci étaient différents de celui du système électoral actuel. La nature des régimes politiques précédents, également, les rend difficilement comparables en l'occurrence.

Nous avons voulu rendre compte de l'état de la société et de la démocratie au moment où, incontestablement, le pays entame une phase nouvelle de son histoire<sup>138</sup>. Le Cambodge était, pendant les années de chaos, évoqué sous des dénominations comme : « *Le Cambodge dans la tourmente* »<sup>139</sup>, « *Cambodge, laboratoire d'une crise* »<sup>140</sup>, « *Survie le peuple cambodgien* »<sup>141</sup>, « *Genocide and Democracy in Cambodia* »<sup>142</sup>, « *La politique sans les Cambodgiens* »<sup>143</sup>, ... C'est pourquoi nous avons choisi de traiter cette étude par l'examen si particulier de ce que l'on peut nommer *la légitimation du pouvoir politique au Cambodge par le suffrage universel à travers les élections législatives depuis 1993*.

Nous prouverons qu'« il n'y a, en démocratie, d'autorité politique qu'issue de l'élection. Celle-ci fournit aux gouvernants un titre (légitime) pour agir et commander.

---

<sup>138</sup> Voir *infra*.

<sup>139</sup> Nicolas Regaud, « *Le Cambodge dans la tourmente* », *Le troisième conflit indochinois 1978-1991*, éd. L'Harmattan, Paris, 1992, 438 p.

<sup>140</sup> Jacques Népote et Marie-Sybille de Vienne, *Cambodge, laboratoire d'une crise, bilan économique et prospectif*, éd. C.H.E.A.M. (Centre des Hautes Etudes sur l'Afrique et l'Asie modernes), Paris, 1993, 195 p.

<sup>141</sup> Jean Lacouture, *Survive le peuple cambodgien*, éd. Seuil, Paris, 1980, 1980 p.

<sup>142</sup> Ben Kiernan, ed., “*Genocide and Democracy in Cambodia*”, *The Khmer Rouge, the United Nations and the International Community*, Yale University Southeast Asia Studies, 1994, 330 p.

<sup>143</sup> Vandy Kaonn, « *Cambodge 1940-1991 : La politique sans les Cambodgiens* », L'Harmattan, Paris, 1992, 160 p.

Elle fonde et justifie leur pouvoir. Elle assure leur autorité. En même temps, l'élection explique et justifie l'obéissance »<sup>144</sup>. Mais si celle-ci a une fonction de « légitimation », est ce selon des procédés eux-mêmes « légitimes » ?

Comme l'élection au suffrage universel est par essence une composante indispensable de la démocratie et le fondement de renouvellement périodique de la légitimité du pouvoir, il s'agit de déterminer quels sont les mécanismes, les instruments, les procédures, les savoir-faire qui concrétisent et rendent possible et crédible le principe : libre, juste et équitable du suffrage?

Nous montrerons en effet, qu'il est indispensable d'instituer des mécanismes de contrôle de la régularité du processus électoral. Dans le système démocratique actuel qui est fondé sur la compétition par le suffrage universel, le législateur veille à la mise en place d'un système électoral capable de respecter la volonté réelle des électeurs d'un côté, et de garantir les droits des partis politiques, ainsi que ceux des candidats à l'élection, d'un autre côté. Dans cette perspective, on doit mettre en place un mécanisme de contrôle afin de garantir la liberté et la sincérité du scrutin.

Parallèlement, nous montrerons que les problèmes du contentieux électoral revêtent un intérêt important pour le Cambodge, qui a choisi le pluralisme politique<sup>145</sup>. Le contentieux électoral permet de vérifier la régularité du processus électoral, c'est-à-dire la sincérité du scrutin. La crédibilité et la légitimité des élus dépendent largement du bon déroulement des opérations électORALES. Le contentieux électoral est un des mécanismes les plus importants qui permet l'application effective du principe démocratique et constitue un périmètre pour mesurer les véritables intentions des détenteurs de pouvoirs.

Le principe du gouvernement démocratique trouve son fondement juridique dans l'expression des citoyens. En effet, les citoyens sont appelés à faire connaître leur opinion et à désigner leurs représentants par le suffrage universel. La principale conséquence de ce principe est que le choix des citoyens, source exclusive de la légitimité, doit s'exercer librement et doit être rigoureusement respecté. Si la consultation électrale est irrégulière, truquée, le peuple n'a pas pu s'exprimer

---

<sup>144</sup> Jean-Claude Masclet, *Droit électoral*, éd. PUF, Coll. Droit fondamental, paris, 1989, p. 14.

<sup>145</sup> Cf., *supra*.

valablement. Les déviations de ce genre sont dangereuses pour la crédibilité des institutions d'Etat. Mais ces instances fonctionnent-elles légitimement, au sens de la légitimité rationnelle-légale ? D'où l'intérêt d'une instance juridictionnelle indépendante et neutre (le Comité National Electoral et le Conseil constitutionnel) pour décider, en cas de contestation.

Nous pouvons constater, depuis la première élection générale en 1993, qu'une forte participation des Cambodgiens au processus électoral<sup>146</sup> se caractérise par une réelle volonté du peuple cambodgien de décider de son avenir. L'élection politique constitue d'une part dans le régime démocratique, le procédé fondamental de légitimation du pouvoir d'Etat selon notre hypothèse, en terme de « légitimité »<sup>147</sup>. Elle constitue d'autre part « le principe de base des démocraties représentatives »<sup>148</sup>. L'élection est ainsi inséparable de la démocratie représentative, comme évoquée précédemment.

Pour mieux l'appréhender, nous allons dans un premier temps étudier méthodiquement les acteurs de la compétition électorale. Nous montrerons que la démocratie représentative nécessite l'organisation d'élection par la mise en place d'un système électoral permettant la détermination des différentes catégories d'acteurs qui y participent. Les électeurs sont appelés à désigner leurs représentants qui agiront légitimement en son nom. Les partis politiques tiendront leur légitimité de leur participation à cette compétition électorale.

Dans un deuxième temps, nous étudierons les éléments permettant d'organisation d'élection « libre, égale, juste et équitable », qui peuvent assurer la sincérité du scrutin et l'authenticité des résultats selon les règles déterminées. Ce qui conforte certainement la légitimité du gouvernement de la majorité issu de cette élection.

---

<sup>146</sup> Le taux de participation a été de 98,56 % en 1993. Sans doute, ce taux de participation est-il dû, pour une part, à une forte mobilisation d'une partie de la population par le Parti du Peuple Cambodgien et par l'APRONUC d'autre part.

<sup>147</sup> Cf., *supra*.

<sup>148</sup> Pierre Martin, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Edition Montchrestien, Coll. « CLEFS », 1997, p. 9.