

« *Lorsque de grands périls menacent l'Etat, on voit souvent le peuple choisir avec bonheur les citoyens les plus propres à le sauver* ».
A. DE TOCQUEVILLE

DEUXIEME PARTIE : LA COMPETITION ELECTORALE

Les citoyens, dans les régimes démocratiques, sont des observateurs actifs, arbitres des péripéties de la vie politique. Dans ces conditions, les objectifs poursuivis par les partis politiques sont variés. Ces derniers doivent être envisagés, en tant que médiateurs indispensables entre la politique et les citoyens. Ils organisent et mobilisent des soutiens autour de leurs programmes ou de leurs candidats. Ce travail est particulièrement visible en période d'élection.

La compétition électorale est un moment décisif dans un système de démocratie représentative. C'est elle qui assure aux futurs détenteurs de pouvoirs leur légitimité politique. Certains détiennent les leviers de commande et cherchent à les conserver pour eux même ou leurs successeurs. D'autres, en revanche, aspirent de toutes leurs forces à y les conquérir.

Les élections législatives sont l'objet d'un grand intérêt de part des électeurs et traduisent l'attachement des citoyens à défendre leurs intérêts ou leurs préoccupations auprès du pouvoir politique.

Nous examinerons successivement le cadre de l'élection (*Titre I*), l'organisation de l'élection (*Titre II*), le déroulement du scrutin (*Titre III*) et enfin le contentieux électoral (*Titre IV*).

« *Le système majoritaire est trop brutal,
le système proportionnel est trop dangereux* »
M. ROCARD

Titre premier : Le cadre de l'élection

Le cadre de l'élection est, en général, fixé par des textes constitutionnels ou législatifs qui se bornent à poser quelques principes, tel celui de l'élection au suffrage universel, l'organisation des élections et le choix du mode de scrutin. Le mode de scrutin est une composante essentielle dans le processus de la légitimation du pouvoir politique.

La loi électorale est l'œuvre du gouvernement qui en prend l'initiative. Elle favorise les intérêts du parti ou de la coalition au pouvoir. C'est d'ailleurs pourquoi une nouvelle majorité peut être tentée de modifier le mode de scrutin.

Le cadre de l'élection préexiste aux opérations électorales. Il détermine les règles du jeu qui leur seront applicables. Il comporte normalement deux éléments : le mode de scrutin (*Chapitre 1*) et le mandat électoral (*Chapitre 2*).

Chapitre 1 : Le mode de scrutin

« La démocratie politique s'exprime en partie en donnant le droit de vote à la plus grande partie de la population. Mais les conditions d'exercice de ce droit et en particulier les procédures de la compétition électorale façonnent et déterminent les conditions d'exercice de la démocratie »⁵⁰⁵.

L'égalité des citoyens dans la démocratie postule que tous les citoyens soient représentés à l'Assemblée, quel que soit le parti politique pour lequel ils votent. Cela implique la représentation parlementaire non seulement des citoyens de la majorité, mais proportionnellement à leur nombre, des citoyens de la minorité ou des minorités. En conséquence, il faut opter entre trois types de scrutin : le scrutin majoritaire, la représentation proportionnelle ou le scrutin mixte.

Au Cambodge, comme dans tous les pays démocratiques, les élections justifient et fondent l'autorité légitime des gouvernants. La Constitution du 24 septembre 1993 pose les grands principes, tel le suffrage universel direct, libre, égal et secret mais renvoie pour les modalités pratiques à la loi électorale complétée, s'il y a lieu, par des textes réglementaires. Ce sont donc les gouvernements au pouvoir et leurs majorités parlementaires qui déterminent d'une part le mode de calcul, c'est-à-dire le mode de scrutin (*Section 1*) et d'autre par le cadre territorial dans lequel se déroule l'élection, c'est-à-dire la circonscription (*Section 2*)

⁵⁰⁵ Yves Mény, *Politique comparée*, *op. cit.*, page 152.

Section 1 : La représentation proportionnelle

Le système proportionnel est simple dans son principe, mais il se complique à travers la diversité de ses applications⁵⁰⁶. Dans l'étude d'ensemble intitulée « Panorama des proportionnels », Dieter Nohlein rappelle que, dans 16 pays industrialisés de l'Ouest sur 24, on vote à la proportionnelle⁵⁰⁷.

Selon Pierre Martin, « Les premiers systèmes proportionnels ont été proposés par des mathématiciens et portent souvent le nom de leur auteur »⁵⁰⁸. Il rappelle que la première introduction d'une technique de représentation proportionnelle a été réalisée au Danemark en 1855 pour l'élection d'une partie des membres du *Risgraas*.

Après l'adoption de la représentation proportionnelle en Belgique en 1899, de nombreux pays opteront pour des systèmes proportionnels : la Finlande (1906), la Suède (1907), le Portugal dans les circonscriptions de Lisbonne et Porto (1911), le Danemark (1915), les Pays-bas (1917), la Norvège, l'Autriche, l'Italie, la Suisse et le Luxembourg (1919), l'Irlande (1921), Malte (1922), la Grèce (1974), le Portugal après le retour à la démocratie (1975), l'Espagne (1977), et, depuis la chute du mur de Berlin, la Tchécoslovaquie (1990), la Hongrie (1990), la Roumanie (1990), la Bulgarie (1991), la Pologne (1991), la Yougoslavie (1992) et l'Albanie (1992).

La représentation proportionnelle vise à obtenir une distribution des sièges proportionnelle au nombre de voix que chaque parti politique a obtenu. Le but de la représentation proportionnelle est d'assurer à chaque parti une représentation en rapport avec son importance électorale réelle ou sa force numérique. On peut dire, selon Pierre Martin, que « les modes de scrutins proportionnels sont des modes de scrutins à finalité proportionnelle »⁵⁰⁹.

⁵⁰⁶ Cf., *infra* Chapitre I du présent titre.

⁵⁰⁷ Dieter Nohlein, « Panorama des proportionnels », in *La représentation proportionnelle, Pouvoirs* n° 32, PUF, Paris, 1985, p. 31.

⁵⁰⁸ Pierre Martin, *op. cit.* p. 64.

⁵⁰⁹ Pierre Martin, *op. cit.* p. 71.

L'intention des promoteurs de la représentation proportionnelle répond à un souci de justice. La justice de la représentation est respectée. La représentation proportionnelle donne une « photographie » équitable de l'opinion. Les minorités ne sont pas écartées. La démocratie est mieux réalisée puisque même les petits courants de l'opinion pourront participer et se faire entendre dans les débats parlementaires.

L'argument est fort mais il n'est pas entièrement convaincant. Tous les petites formations politiques ne peuvent pas être représentées. Il faut qu'elles aient une certaine force électorale. Les petits courants de pensée ne recueilleront pas assez de suffrages pour prendre part à la répartition des sièges.

Le système proportionnel est un scrutin de liste. Les listes de candidats sont établies par l'état-major du parti politique. Les listes doivent comporter autant de candidats qu'il existe de sièges à pourvoir dans la circonscription. L'élection comporte un tour unique.

§1 – Le choix du système proportionnel au Cambodge

Si les élections constituent aujourd'hui un mécanisme de légitimation des pouvoirs public au Cambodge, le mode du scrutin adopté pour les élections législatives est un enjeu politique important. Il exerce une influence sur la représentation des forces politiques et il a des effets considérables sur la vie politique. La représentation proportionnelle appliquée au Cambodge est un choix historique et politique (A). Elle n'est pas consacrée par la Constitution mais seulement par une simple loi ordinaire (B).

A – Un choix historique et politique

Il est utile de rappeler dans quelles circonstances le système de la représentation proportionnelle a été adopté pour les élections législatives au Cambodge. En effet, ce mode de scrutin a été pratiqué depuis 1993 (élection générale organisée par l'ONU, pour désigner Assemblée constituante). Ce fut un choix politique résultant de longues négociations entre les factions cambodgiennes en conflit plus de deux décennies. La complexité du conflit cambodgien avec ses dimensions locale, régionale et internationale explique pourquoi les négociations, en vue de trouver une

solution politique satisfaisant les différents protagonistes, furent longues et difficiles⁵¹⁰.

La résolution du conflit n'a été envisageable qu'après la fin de l'opposition entre les grandes puissances sur le Cambodge. La seconde Conférence de Paris sur le Cambodge et la signature par le Conseil national suprême et 18 Etats des Accords de Paris sur le Cambodge le 23 octobre 1991 constituent l'aboutissement de ce processus. Les Accords de Paris ont l'ambition d'appréhender tous les aspects du conflit cambodgien susceptible d'assurer une paix durable au Cambodge.

Ces Accords ont défini un cadre juridique pour l'organisation des élections. Aux termes des Accords de Paris, l'article 12 dispose que « le peuple cambodgien a droit de déterminer son propre avenir politique par voie de l'élection libre et équitable... ». Ainsi, les élections visées à l'article 12 du présent Accord se tiendront dans tout le Cambodge, à l'échelon des provinces, sur la base de liste de candidats présentée par les partis politiques, suivant un système de représentation proportionnelle⁵¹¹.

Le système de la représentation proportionnelle a été adopté en raison de l'hétérogénéité des parties cambodgiennes de l'époque, l'idée étant qu'il fallait absolument garantir la représentation de toutes les fractions en conflit. C'était là le chemin de la réconciliation nationale pour assurer leur participation aux élections.

Politiquement, le choix de ce système proportionnel est concevable, surtout pour un pays où la réconciliation nationale et l'unité nationale sont encore fragiles. Cette orientation répond à la situation particulière du Cambodge. Cela ne veut pas dire que les pays dans lesquels la démocratie est fortement enracinée, depuis longtemps, est exclu ce mode de scrutin puisqu'il n'y a pas de « bonne loi électorale », selon l'expression de François Mitterrand⁵¹².

La particularité de la situation cambodgienne se ramène ici à une question fondamentale : l'importance de choix du système de la représentation proportionnelle est-elle liée à l'idée selon laquelle le système proportionnel serait plus juste que le

⁵¹⁰ Sur point, voir *infra* Introduction.

⁵¹¹ Accord pour un règlement politique globale du conflit du Cambodge, Annexe III, Elections, alinéa 2.

⁵¹² L'expression est citée par Jean-Claude Zarka, *op. cit.*, p. 21.

système majoritaire puisqu'il rend possible la représentation parlementaire de toutes les nuances de l'opinion.

Encore convient-il de souligner la perspective globale du contexte historique du Cambodge, selon laquelle, par delà les luttes partisanes, chaque courant, chaque tendance devait se sentir représenté au sein de l'Assemblée Nationale et des institutions politiques. Il est clair que l'objectif fixé pour restaurer un Etat démocratique, impliquait la participation de chaque faction politique. Sinon on courait le risque que certains groupes, se sentant exclus, en viennent à adopter des méthodes antiparlementaires, et soient tentés par des actions de sabotage ou de guérilla (du fait des Khmers rouges, par exemple).

Le choix du système électoral est donc fondamental puisqu'il doit obéir à « deux grands principes réputés antagonistes : l'équité de la représentation et l'efficacité gouvernementale c'est-à-dire l'absolue nécessité de dégager des majorités solides »⁵¹³.

En tout état de cause, le choix d'un système électoral n'est pas neutre, il s'agit d'un choix politique. Pour les hommes politiques cambodgiens, le bon système électoral est celui qui leur fait gagner les élections. Un système électoral est ainsi constitué par un ensemble de modalités techniques à travers lesquelles sont poursuivies des objectifs politiques.

B – L'encadrement juridique

Dans les démocraties occidentales, le droit de vote est défini selon des règles comparables. Le corps électoral est sensiblement identique dans les divers pays. En revanche, les modalités de l'exercice du suffrage universel sont très différentes et évoluent avec le temps. Rares sont les textes constitutionnels qui prévoient explicitement les procédures de vote.

Au Cambodge, la pratique veut que le mode de scrutin applicable aux élections des parlementaires ne soit pas inscrit dans la Constitution⁵¹⁴. Les modes de scrutin sont

⁵¹³ Jean-claude Zarka, *Op. cit.* p : 4.

⁵¹⁴ Les rédacteurs de la Constitution de 1993 n'ont pas inscrit dans la constitution le mode de scrutin.

définis par des lois ordinaires. En effet, une nouvelle majorité parlementaire peut modifier à son profit les règles du jeu. La loi électorale n'a même pas le caractère de loi organique. Elle manifeste donc la volonté de laisser toute liberté aux majorités parlementaires même relatives de modifier le mode de scrutin à leur gré et par la procédure la moins contraignante, c'est-à-dire la loi ordinaire⁵¹⁵. Du point de vue technique et juridique, il n'est pas difficile de la modifier dans la mesure où la majorité parlementaire est suffisante. Puisque le choix des modes de scrutin de l'un plutôt que de l'autre est largement dépendant des objectifs politiques poursuivis.

Au Cambodge, la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne sans panachage, ni vote préférentiel, est applicable depuis la loi du 12 août 1992, aux élections législatives. Les députés sont élus « dans le cadre des *Khèts / Krungs* (province / ville) pris comme circonscriptions électorales »⁵¹⁶ au scrutin de liste à un seul tour. Les sièges à pourvoir dans une circonscription sont répartis entre les différentes listes en présence, proportionnellement au nombre de suffrages qu'elles ont recueillis. Pour l'élection législative de juillet 1998, si la liste présentée par un parti politique obtient 40 % des suffrages exprimés, ce parti obtiendra 40 % des sièges à pourvoir⁵¹⁷. Mais, nous ne trovons plus cette formule de la répartition des sièges dans les règlements et les procédures pour les élections législatives du 27 juillet 2003.

§3 – Les méthodes d'allocations des sièges

Il existe différents modes de scrutin proportionnels qui « ont tous pour objectif d'aboutir à une certaine proportionnalité entre les sièges obtenus et les suffrages

⁵¹⁵ De même, en France, seule l'élection du président de la République est organisée par la Constitution. Les modes de scrutin sont déterminés par des lois ordinaires. Pour les élections des députés, « le scrutin majoritaire uninominal à deux tours, système français par excellence, a été dominant sous la V^e République. Remplacé par la représentation proportionnelle départementale par la loi du 10 juillet 1985, il a été rétabli par la loi du 11 juillet 1986. Un candidat est élu au premier tour s'il a obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de suffrage égal à celui du quart des électeurs inscrits. Au second tour la majorité relative suffit. En cas d'égalité des voix, c'est le candidat le plus âgé qui est élu », Jean-Marie Denquin, *Les droits politiques*, Montchrestien, Paris, 1996, pages 107-108.

⁵¹⁶ L'article 5 de la loi électorale du 26 décembre 1997.

⁵¹⁷ Cf. Les règlements et les procédures pour les élections législatives du 29 mai 1998, chapitre II : 2-2. p. 5.

recueillis par un même parti. C'est en ce sens que l'on peut dire que les modes de scrutin proportionnel sont des modes de scrutin à finalité proportionnelle. Ces modes de scrutin contiennent dans leur loi électorale une ou plusieurs méthodes de répartitions des sièges pour atteindre cet objectif »⁵¹⁸.

Il y a, dans le système électoral à la représentation proportionnelle, une grande diversité de méthodes d'allocation des sièges. Si le principe de la représentation proportionnelle est admis, les règles de calcul varient d'un régime à l'autre et l'on peut remarquer qu'aucun système n'est exactement semblable à un autre. Il convient de remarquer encore que la plupart des pays choisissent le mode de répartition des sièges à la plus forte moyenne. Ici se posent des problèmes de répartition des restes qui peut s'effectuer selon les différentes méthodes. Nous aborderons tout d'abord les méthodes les plus pratiquées : la méthode Jefferson, la méthode d'Hondt et la méthode de Sainte-Laguë⁵¹⁹, ensuite nous examinerons la méthode d'allocation des sièges adoptée par le CNE.

A – Les différentes méthodes

« L'idée fondamentale de la représentation proportionnelle est d'assurer à chaque parti politique une représentation sinon mathématique, du moins sensiblement proportionnée à son importance électorale réelle. La représentation proportionnelle étant nécessairement un scrutin de liste, les partis politiques seront amenés à dresser chacun pour ce qui le concerne, des listes comportant autant de candidats qu'il y a de sièges à pourvoir »⁵²⁰. Si le principe semble simple, sa mise en œuvre est plus complexe.

Dans certains systèmes proportionnels, on a fixé un seuil national ou de circonscription, généralement en pourcentage (X %) des suffrages exprimés,

⁵¹⁸ Pierre Martin, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, 2^e éd., Montchrestien, Coll. "Clefs", Paris, 1997, pp. 70-71.

⁵¹⁹ Il existe également d'autres méthodes comme le souligne Raoul Marc Jennar, connues sous le nom de leur auteur : Balinki, Farrell, O'Neal, Webster, Young. Voir Raoul Marc Jennar, analyse du résultat des élections, *in annales de la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Phnom Penh*, Phnom Penh, 1989, p. 34.

⁵²⁰ Jean-Marie Cotteret, Claude Emeri, *Les systèmes électoraux*, PUF, *Que sais-je ?*, Paris, 1994, p. 56.

permettant de participer à la répartition des sièges. Ce seuil est de 5 % au niveau national en Allemagne, de 4 % en Suède au niveau national, de 3 % dans les circonscriptions en Espagne, de 3 % au niveau national en Grèce, de 1,5 % au niveau national en Israël (depuis la réforme de 1992) et de 12,5 % dans les circonscriptions au Sri-Lanka.

Ces seuils sont destinés à corriger ou atténuer les effets pervers du proportionnalisme. Ils permettent de limiter l'émettement de la représentativité de l'assemblée. Pour pouvoir participer à la répartition des sièges, les listes doivent généralement atteindre un seuil, un certain pourcentage des suffrages exprimés, ce qui permet d'éliminer les plus marginales. C'est cette règle du seuil minimal qui a empêché l'entrée au Bundestag de partis extrémistes. Pour Rudolf Hrbek : « Le seuil empêche le succès de partis qui obtiennent un écho à court terme chez certains groupes électeurs dans des conditions particulières mais temporaires et contribue à la continuité du système des partis. Les courants politiques à long terme de la société peuvent s'affirmer malgré le seuil, comme le montre l'exemple des verts et alternatifs »⁵²¹.

Différentes méthodes sont utilisées pour la répartition des restes selon le principe de la plus forte moyenne : « il s'agit de calculer quelle serait pour chaque liste la moyenne des suffrages obtenus par sièges attribués si on accordait fictivement à chacune d'elle un siège supplémentaire. La liste qui obtient la plus forte moyenne reçoit un siège. L'opération se répète autant de fois qu'il reste de sièges à pourvoir. Cette méthode avantage les listes qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages c'est-à-dire celles des grands partis politiques »⁵²².

Cependant, avant de procéder à la répartition des sièges à pourvoir et à la répartition des restes (les voix non utilisées et les sièges non pourvus), il faut un quotient électoral qui est normalement déterminé à l'avance. En général, ce quotient est égal au nombre de voix nécessaire pour avoir un siège. Ensuite, on divise le nombre de voix de chaque liste par le quotient.

⁵²¹ Rudolf Hrbek, Le système électoral en RFA, in *Pouvoirs*, n° 32, PUF, Paris, 1985, p.79.

⁵²² Jean-Marie Cotteret, Claude Emeri, Les modes de scrutins, in *Institutions et vie politique*, Les Notices, Notice 14, Paris, 1997, pp. 94-95.

On désigne, dans les méthodes par quotient, le quotient simple (Q), c'est-à-dire que le rapport du nombre de suffrages exprimés (V) dans l'ensemble de la circonscription divisé par le nombre de sièges à pourvoir (S), soit $Q = V/S$. Ce quotient simple est aussi appelé quotient de Hare.

Il existe également, selon Pierre Martin, autres quotients principalement utilisés sont le quotient de Hagenbache-Bichoff ($Q = V/S + 1$), le quotient de Droop ($Q = V/(S + 1) + 1$) et le quotient Imperiali ($Q = V/(S + 2)$ ⁵²³.

1 – La méthode Jefferson

Dans un premier temps, on calcule le quotient électoral (simple) $Q = V/S$. On divise ensuite le nombre de suffrages obtenus par chaque parti politique par le quotient électoral. On attribue donc à chacun parti autant de sièges qu'il a atteint de fois le quotient.

Dans un deuxième temps, pour attribuer des sièges restants, on ajoute fictivement à chaque liste un siège à celle qui en bénéficie déjà et à celle qui n'en a pas encore obtenu et on divise par 1. On divise alors le nombre des suffrages obtenus par le nombre obtenu ci-dessus. L'opération de cette division donne une moyenne. La liste qui a la plus forte moyenne obtient le siège restant. On recommence l'opération jusqu'à ce que les sièges restants soient attribués.

2 – La méthode d'Hondt⁵²⁴

Par cette méthode, on divise le nombre des suffrages obtenus par chaque parti, successivement par la série de diviseurs (des nombres entiers) : 1, 2, 3, 4, 5, ... On classe les moyennes obtenues par la liste dans l'ordre décroissant jusqu'à ce que sièges à pourvoir soient attribués. Les sièges sont ainsi attribués selon les plus fortes moyennes, sans passer par le quotient électoral. Cette méthode aboutit à un résultat quasiment identique à celui de la méthode Jefferson.

⁵²³ *Ibidem.*

⁵²⁴ Cette méthode a été proposée par le mathématicien belge Victor d'Hondt.

3 – La méthode de Saint-Lagüe⁵²⁵

Dans cette méthode, on recherche les plus fortes moyennes en divisant le nombre des suffrages obtenus par chaque liste par la série de diviseurs de nombre impair : 1, 3, 5, 7, 9, ... au lieu de 1, 2, 3, 4, 5, ... comme dans la méthode précédente.

En un mot, on peut constater que ces trois méthodes sont favorables aux grands partis.

B – Le nombre de sièges à pourvoir et la répartition provinciale

L'article 33 de la loi électorale du 26 décembre 1997 prévoit qu'après avoir réglé définitivement toutes les plaintes et établi les résultats complets du scrutin y compris, le cas échéant, ceux de nouvelles élections, le Conseil National Electorale doit publier officiellement les résultats du vote et répartir le nombre de sièges entre chaque parti politique dans chacune des circonscriptions en tenant compte du nombre de suffrages obtenus.

La répartition des sièges restants dans chaque circonscription doit s'effectuer selon la méthode de la plus forte moyenne.

Deux observations doivent être faites. D'une part, le quotient électoral (sans tenir compte des restes) est obtenu par le nombre total des suffrages exprimés au niveau Khèt/Krung par le nombre de sièges attribués à ce *Khèt/Krung*. D'autre part, « un *Khèt* ou un *Krung* dont la population est inférieure au quotient électoral bénéficieront d'un siège »⁵²⁶.

Chaque liste se voit attribuer autant d'élus que le total de ses suffrages recueillis de fois ce quotient. Les sièges non attribués au quotient sont réputés restants. Ils sont répartis parmi les listes admises à recueillir au moins un siège.

Il est procédé à la division du nombre de voix de chaque liste par le nombre de sièges qui lui ont été attribués au quotient en augmentant d'une unité. Un nouveau siège est donc donné à la liste qui a obtenu la plus forte moyenne. La même opération est ensuite effectuée pour chacun des sièges non pourvus jusqu'au

⁵²⁵ La méthode a été proposée par le mathématicien français Saint-Lagüe.

⁵²⁶ Article 10 de la loi électorale du 26 décembre 1997.

dernier. Les listes ayant déjà obtenu un siège à la plus forte moyenne ne sont pas éliminés mais continuent à concourir en même temps que les autres. Si leur moyenne reste toujours la plus forte, elles doivent obtenir un siège supplémentaire⁵²⁷.

Un exemple concret de l'élection législative de juillet 2003, pour la circonscription de Phnom Penh dispose 12 sièges et totalise en tous 460 941 suffrages exprimés valides.

Première étape : on calcule le quotient électoral.

Le quotient électoral = $460\ 941 / 12 = 38\ 411$ voix

Ce qui signifie que pour obtenir un siège, chaque parti politique doit recueillir dans cette ville de Phnom Penh au minimum 38 411 voix. Une fois le calcul est fait, on peut ensuite procéder à la répartition des sièges.

Deuxième étape : on divise le nombre de voix recueillies par chaque parti par le quotient électoral ; ce qui permet d'avoir une première attribution. Les trois partis : PPC, FUNCINPEC et PSR, ont respectivement recueilli 150 189, 65 249 et 217 663 suffrages exprimés. On obtient ainsi les résultats suivants en nombre de sièges :

$$\begin{aligned} \text{PPC} &= 150\ 189 / 38\ 411 = 3 \text{ sièges, avec un reste de } 34\ 956 \text{ voix} \\ \text{FUNCINPEC} &= 65\ 249 / 38\ 411 = 1 \text{ siège, avec un reste de } 26\ 838 \text{ voix} \\ \text{PSR} &= 217\ 663 / 38\ 411 = 5 \text{ sièges, avec un reste de } 25\ 608 \text{ voix} \end{aligned}$$

A ce stade le nombre de sièges déjà attribués est de 9 sièges. Les sièges non attribués au quotient sont réputés restants. Les trois sièges restants sont répartis entre les partis à la plus forte moyenne. Les partis qui ont les plus fortes moyennes se verront attribuer les sièges restants. On procède donc à la troisième étape.

Troisième étape : il s'agit de l'attribution de ces 3 derniers sièges. Le procédé consiste à ajouter 1 siège fictif au nombre des sièges déjà obtenus par chaque parti, lors de la deuxième étape. Puis, on divise leur nombre de voix par leur nouveau

⁵²⁷ Voir les annexes sur la formule d'allocation des sièges dans les règlements et les procédures pour les élections législatives de 1998 et de 2003.

nombre de siège pour connaître la formation qui a la plus forte moyenne. L'opération donne les résultats suivants :

$$\text{PPC} = 150\ 189 / 4 (3+1) = \mathbf{37\ 547\ voix}$$

$$\text{FUNCINPEC} = 65\ 249 / 2 (1+1) = 32\ 624\ \text{voix}$$

$$\text{PSR} = 217\ 663 / 6 (5+1) = 36\ 277\ \text{voix}$$

Comme le PPC obtient la plus forte moyenne, il doit bénéficier un autre siège, avec un total de 4 sièges. La même opération est ensuite effectuée pour chacun des sièges non pourvus jusqu'au dernier, avec la participation des listes qui ont déjà obtenu un siège à la plus forte moyenne, en rajoutant 1 siège fictif à tous les partis et divisant le nombre de voix par le nombre de sièges obtenus. Ce qui donne comme résultats :

$$\text{PPC} = 150\ 189 / 5 (4+1) = 30\ 037\ \text{voix}$$

$$\text{FUNCINPEC} = 65\ 249 / 2 (1+1) = 32\ 624\ \text{voix}$$

$$\text{PSR} = 217\ 663 / 6 (5+1) = \mathbf{36\ 277\ \text{voix}}$$

Dans ce cas, la plus forte moyenne est de 36 277 qui appartient au PSR, lui offrant ainsi un autre siège. Son nombre devient donc 6 sièges. On recommence encore l'opération pour le dernier siège non pourvu. L'opération donne les résultats suivants :

$$\text{PPC} = 150\ 189 / 5 (4+1) = 30\ 037\ \text{voix}$$

$$\text{FUNCINPEC} = 65\ 249 / 2 (1+1) = \mathbf{32\ 624\ \text{voix}}$$

$$\text{PSR} = 217\ 663 / 7 (6+1) = 31\ 094\ \text{voix}$$

Le dernier siège restant est attribué au parti FUNCINPEC qui a la plus forte moyenne.

Les résultats finaux donnent alors 6 sièges au PSR, 4 sièges au PPC et 2 sièges au FUNCINPEC.

L'analyse des résultats électoraux en application de cette formule d'allocation des sièges pour les élections législatives de 1998 et de 2003, sera examinée plus loin (Titre troisième, chapitre 2, section 2, §2).

Section 2 : Les circonscriptions électorales

Au Cambodge, on ne fait pas voter tous les citoyens dans une seule circonscription électorale unique mais le territoire national est divisé en plusieurs circonscriptions. Le découpage des circonscriptions administratives et électorales représente une opération matérielle qui consiste à fixer des lignes limites sur des documents cartographiques qui ont valeur de documents officiels. Le tracé des circonscriptions peut résulter de leur délimitation initiale ou des modifications apportées à des contours fixés précédemment. Il peut en effet toucher des principes juridiques fondamentaux, notamment celui de la division administrative du territoire, de l'égalité des citoyens devant le suffrage universel direct.

Depuis la première élection législative en 1993, on a adopté un système de représentation partielle proportionnelle centré sur des circonscriptions électorales de petite taille et de taille moyenne. La répartition des sièges selon la représentation proportionnelle est basée sur l'addition du nombre de voix recueilli par chaque parti politique dans toute circonscription dans chaque *Khèt /Krung*. Nous examinerons d'abord la délimitation des circonscriptions électorales prévue par la loi électorale de décembre 1997 (§1). Puis, nous verrons le contrôle du Conseil constitutionnel exercé sur cette délimitation (§2).

§1 – La délimitation des circonscriptions électorales et le nombre des sièges

L'article 5 de la loi électorale du 26 décembre 1997 dispose que « les élections doivent être réalisées suivant le système proportionnel dans le cadre des *Khèts* et *Krungs* pris comme circonscriptions électorales ». Le *Khèt/Krung* forme généralement, pour les élections législatives, une circonscription électorale. Les élections des députés ont lieu dans un cadre territorial qui coïncide géographiquement et démographiquement avec la circonscription administrative. La loi électorale attribue à chaque *Khèt/Krung* un nombre de sièges correspondant à l'importance de sa population (ce nombre va de 1 siège pour par exemple le *khèt* du Kèp, le *Khèt* du Païlin à 18 sièges pour le *Khèt* du Kompong Cham).

Le *Khèt/Krung* est d'abord une circonscription administrative et essentiellement une circonscription électorale. La carte provinciale ou municipale doit utiliser le même découpage géographique. Les circonscriptions électorales coïncident avec les circonscriptions administratives. La loi électorale utilise en effet un découpage qui ne lui est pas propre et qui, pour cette raison, traduit des solidarités historiques, sociologiques, géographiques et des préoccupations de bonne administration.

Ce système de circonscriptions électorales n'est pas encore remis en cause à propos des élections législatives. Depuis 1993, on a adopté un système de circonscriptions électorales de tailles variées. En réalité, le découpage électoral est un enjeux politique non négligeable puisqu'il peut engendrer des distorsions entre nombre de votes et nombre de sièges. On parlera donc tantôt des ajustements des circonscriptions électorales, tantôt de « truquage électoral » au profit d'intérêts partisans.

Il convient de remarquer qu'à l'issue des trois élections législatives de 1993, de 1998 et de 2003 les partis au pouvoir, spécialement le PPC ont gagné la plupart de circonscriptions électorales de petites taille⁵²⁸. Le PPC et le FUNCIPEC qui détiennent la grande majorité des sièges (107 sur 122 sièges), peuvent mettre en place un système de circonscriptions électorales de petite dimension ou de moyenne taille en vue d'obtenir la majorité à leur profit. Le découpage électoral constitue donc une ressource importante pour l'équipe au pouvoir en lui permettant d'utiliser à son profit la contiguïté ou au contraire l'enclavement de certains territoires.

D'ailleurs, la délimitation des circonscriptions électorales et du nombre de sièges est confiée au pouvoir exécutif par la loi électorale du 26 décembre 1997. L'article 7 de cette loi dispose que " la 3^e année de la législature de l' Assemblée, le Conseil des ministres doit créer une commission chargée de modifier éventuellement le nombre des sièges et leur répartition par circonscription. Cette commission se compose :

- d'un représentant de chaque parti ayant un siège à l'Assemblée,
- de deux représentants du Ministère de l'Intérieur,
- du directeur de l'Institut National de Statistiques.

⁵²⁸ Sur ce point, nous examinerons plus tard dans l'analyse du résultat des élections (chapitre 2 du titre troisième de cette partie).

Elle doit établir un rapport et proposer au gouvernement Royal l'augmentation ou le maintien du même nombre de sièges en s'appuyant sur la situation démographique, géographique, sociale et économique".

Les circonscriptions électORALES et le nombre de sièges pour les élections de mai 1993, de juillet 1998 et de juillet 2003

Khèt/Krung	1993	1998	2003
Banteay Meanchey	6	6	6
Battembang	8	8	8
Kampong Cham	18	18	18
Kampong Chhang	4	4	4
Kampong Speu	6	6	6
Kampong Thom	6	6	6
Kampot	6	6	6
Kandal	11	11	11
Koh Kong	1	1	1
Kratié	3	3	3
Mondulkiri	1	1	1
Phnom Pehn	12	12	12
Preah Vihear	1	1	1
Prey Véng	11	11	11
Pursat	4	4	4
Rattanakiri	1	1	1
Siem Reap	6	6	6
Sihanouk Ville	1	1	1
Stung Trèng	1	1	1
Svay Rieng	5	5	5
Takéo	8	8	8
Kèp		1	1
Païlin		1	1
Odor Meanchey			1
Total	120	122	123

En raison du redécoupage des circonscriptions électORALES effectué en 1997, le nombre des sièges à pourvoir passe de 120 pour l'élection générale de 1993 à 122 pour l'élection des députés de 1998. En 2002, le gouvernement royal a décidé de créer une nouvelle circonscription électORALE : Odar Méan Chey, le nombre de sièges en jeu de la compétition est fixé à 123 pour l'élection législative de 2003.

§2 – Le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel

Les règlements et les procédures pour les élections législatives du 29 mai 1998 prévoient, dans leur chapitre 2 : 2-6, que le Comité National Electoral peut proposer

l'augmentation des sièges dans certaines circonscriptions en tenant compte de la situation démographique, géographique, sociale et économique.

- géographique : *Khèt/Krung* ou une partie du *Khèt/Krung* qui a une situation démographique particulière en raison des zones montagnarde, rurale éloignée ou maritime ;
- sociale : *Khèt/Krung* qui a un taux de chômage élevé, un taux d'illettrés élevé, un taux de personnes âgées élevé ou des minorités ethniques;
- économique : *Khèt/Krung* qui a les besoins particuliers afin de faire le développement économique en général ou le développement économique sectoriel, notamment le tourisme, la pêche, l'agriculture, etc.

L'article 7 de la loi électorale du 26 décembre 1997 prévoit également que, sur le rapport présenté par la commission chargée de la détermination du nombre de sièges⁵²⁹ et de leur répartition par circonscription⁵³⁰, le Gouvernement Royal doit rédiger un projet loi sur cette détermination en s'appuyant sur la situation démographique, géographique, sociale et économique, et le soumet à l'examen de l'Assemblée nationale. Dans la mesure où l'ensemble de ces dispositions fait l'objet d'une loi ordinaire, elles peuvent être soumises au Conseil constitutionnel. Celui-ci examinera la conformité des dispositions de cette loi aux principes posés par la Constitution, notamment, le principe de l'égalité devant le suffrage et le principe représentatif.

Le principe de l'égalité entre les citoyens devant le suffrage doit s'établir entre eux quelle que soit la circonscription où ils votent, quel que soit le parti politique pour lequel ils votent. Cela implique la proportionnalité, dans chaque circonscription, entre le nombre de sièges à élire et le nombre d'électeur inscrit. Comme le système de circonscription électorale coïncide avec les circonscriptions administratives, dans la pratique, le découpage de ces circonscriptions se heurte aux exigences de la justice électorale, vu les différences parfois considérables dans la population des circonscriptions administratives. Pour se borner aux *Khèt/Krung*, Kampong Cham ou

⁵²⁹ Cette commission se compose d'un représentant de chaque parti politique ayant un siège à l'Assmblée, de 2 représentants du Ministère de l'Intérieur, du Directeur de l'Institut National de Satatistiques.

⁵³⁰ Voir aussi §1 au-dessus.

Phnom Penh dépasse un million d'habitants, alors que Kèp ou Païlin atteignent à peine 30 000 habitants.

Nous constatons que les juges constitutionnels des pays européens admettent aujourd'hui que la représentation ne soit pas nécessairement proportionnelle à la population même s'ils caractérisent le découpage comme essentiellement démographique. Ils tendent, en général, à interpréter de façon similaire le principe d'égalité, « considèrent le droit qui en découle en matière de découpage électoral comme un droit à l'expression du suffrage des citoyens. Ce droit de suffrage entraîne un droit de représentation n'est pas un droit arithmétique à l'issue duquel chaque voix serait assurée d'une représentation identique en nombre : c'est un droit qui dépend des composantes du suffrage, droit « si possible » pour les voix à avoir même valeur dans le résultat du scrutin »⁵³¹.

En pratique, la difficulté à laquelle se heurte un contrôle du Conseil constitutionnel cambodgien réside dans la qualification de la situation démographique, géographique, sociale ou économique. Le critère démographique est plus fiable que les composantes géographiques, sociale et économique. Pour que ces particularités de la situation apparaissent comme des exceptions, elles doivent être strictement délimitées en fonction de l'intérêt général. Or, le juge est là en position délicate car les particularités de la situation sont une appréciation de fait. Il s'accorde à reconnaître que ces particularités sont nécessairement soumises à toute absence d'arbitraire de la part du gouvernement ou du législateur, il accepte à des degrés divers de justifier la conciliation entre le contrôle minimum du législateur et le contrôle de l'erreur manifeste.

Cependant, jusqu'à présent, le Conseil constitutionnel n'a pas encore défini ni la limite manifestement dépassée ni les impératifs d'intérêt général sur ce point.

⁵³¹ Marie-France Buffet-Tchakaloff, Juge constitutionnel et découpage électoral (Allemagne fédérale, Autriche, Etats-Unis, France, Japon), RDP, Paris, 1989, p. 989.

Section 3 : Les effets politiques du système proportionnel et du système constitutionnel

Le mode de scrutin est souvent déterminant sur le résultat des élections et donc sur la désignation des représentants. Au-delà, de la transmutation des voix en sièges proportionnellement entre le nombre de voix obtenu par les partis politiques et leur représentation en sièges, le système proportionnel a des effets propres bien connus liés à ce mode de scrutin (§1). Par ailleurs, le système constitutionnel a aussi des conséquences sur le mécanisme de la machinerie institutionnelle (§2).

§1 – Les effets pervers du système proportionnel

Théoriquement, la représentation proportionnelle accorde à chaque parti en lice un nombre de sièges proportionnel au nombre de voix qu'elle a obtenu. Ce mode de scrutin est de nature à donner lieu à une représentation fiable, à une quasi équivalence entre le pluralisme politique réel et le pluralisme institutionnel. L'apparence dont on couvre le système proportionnel, c'est la justice. Mais, il ne faut pas trop se fier aux apparences. Dernière l'apparence de justice de la proportionnelle, il y a des inconvénients considérables que nous pouvons, en effet, reprocher à la représentation proportionnelle.

Cinq critiques fondamentales peuvent, à notre sens, être adressées au système électoral cambodgien actuel : l'émettement des partis politiques (A), la limitation du choix électoral des électeurs (B), le faible lien entre les députés et les circonscriptions géographiques (C), la déformation de la volonté populaire (D) et la faiblesse de la responsabilité politique de l'exécutif (E).

A – La multiplication des formations politiques

Le scrutin proportionnel de liste présente le risque de favoriser l'éclatement des partis politiques en groupes rivaux. Dans ce système, il n'y a qu'un seul tour, et par conséquent les partis politiques se présentent chacun pour son compte, sans établir entre eux de parentés. Ils cherchent au contraire à se distinguer les uns des autres, à affirmer leur originalité et à accentuer les différences qui les séparent.

La représentation proportionnelle favorise évidemment un émiettement des forces politiques tel que le système des partis politiques cambodgien rassemble plusieurs partis différents : 20 partis en 1993, 39 partis en 1998 et en 2003, 45 partis sont officiellement enregistrés auprès du Ministère de l'Intérieur en 2003, mais seuls 23 partis ont participé à l'élection générale en juillet dernier. Le système proportionnel peut en effet contribuer à encourager des divisions entre des formations politiques.

Le gouvernement est toujours de coalition plus encore au Cambodge où il doit recevoir lors son investiture une majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale. De manière générale, presque aucun système de représentation proportionnelle ne peut dégager de majorité nette, ni aucune option claire de gouvernement ; paradoxalement, nous constatons que depuis 1998, la représentation proportionnelle n'empêche pas l'émergence d'une majorité absolue des sièges à l'Assemblée nationale. Le PPC a obtenu 64 sur 122 sièges en 1998 et 73 sur 123 sièges en 2003.

En conduisant au morcellement des forces politiques, la représentation proportionnelle peut dévaloriser la minorité politique au lieu de la valoriser. A cet égard, Claude Leclerc souligne que « par la multiplicité des partis représentés, (elle) aboutit à un fractionnement tel de l'opinion que la minorité ne peut espérer devenir demain majorité à son tour »⁵³².

B – La limite du choix des électeurs

Le système proportionnel est un scrutin de liste. Dans ce cas, l'électeur ne choisit pas librement les représentants qu'il élit mais pour une liste de candidats présentée par le parti politique. Les élus sont plus choisis par les partis que par le peuple. Ce système limite donc la possibilité de choix de l'électeur puisqu'il ne permet pas réellement aux électeurs de choisir leurs élus personnellement. Il confisque le pouvoir du peuple. La légitimité des élus issue de ce mode de scrutin n'est pas forte.

La représentation proportionnelle a pour effet une moindre personnalisation du scrutin même si la personnalité en tête de la liste est souvent importante. Le vote est, dans ce système, l'expression d'une adhésion à un parti politique. L'électeur n'a pas

⁵³² Claude Leclerc, *Le principe de la majorité*, cité par Jean-Claude Zarka, *op. cit.* p. 35.

la possibilité d'intervenir sur la composition de la liste. Ce sont les partis politiques qui ont quasiment le monopole de la présentation des candidats. Comme ils ont ce pouvoir sur les candidats, ils ont l'autorité sur les élus.

Le problème posé par ce système est lié au principe même de la représentation proportionnelle qui n'admet pas les candidatures individuelles, c'est-à-dire qui empêche de voter en faveur d'individus non rattachés à un parti politique. Le système proportionnel donne certainement un rôle crucial aux états-majors des partis politiques dans la désignation des représentants de la Nation. La confection des listes de candidats, à laquelle les citoyens ne sont pas appelés à participer, est en effet devenue une opération primordiale : l'ordre de présentation des candidats en tête de liste. Par conséquent, le système proportionnel renforce particulièrement la dépendance des candidats à l'égard des partis politiques.

Les élections consistent dès lors à une vaste ratification du choix préalable des partis politiques, les candidats placés en tête de liste ayant l'assurance d'être élus ou réélus, quelle que soit leur popularité, de telle manière qu'ils se trouvent pratiquement parlementaires à vie⁵³³. La représentation proportionnelle renforce donc emprise des partis politiques et amoindrit le rôle des électeurs quant aux choix de leurs élus.

Dans ce système électoral, il y a une absence de choix direct de la part des citoyens, c'est-à-dire lors de l'élection, le peuple attribue un contingent de sièges à chaque parti politique et les titulaires de ces sièges sont désignés par le parti. Le peuple est simplement appelé à ratifier ces désignations. Il est dépossédé de son pouvoir de choisir lui-même la personne de son représentant. Selon Philippe Ardant, « la représentation proportionnelle aboutit à sa perversion, en transférant le choix des élus du peuple aux partis »⁵³⁴.

Le peuple ne sera plus maître des choix décisifs. L'homme par lequel l'électeur souhaite être représenté sera imposé par l'ordre de la liste. Pour Valléry Giscard

⁵³³ A titre d'exemple, certains membres du PPC qui sont élus et réélus députés depuis 1981 : M. CHEA Soth, M. HENG Samrin, GHIM Vanda, NGUON Nhel, Mme MEN Sam An, M. PEN Pannha, M. CHHUIOR Leang Hot, M. KONG Sam Oi, M. NEY Péna, ...

⁵³⁴ Philippe Ardant, Institutions politiques et droit constitutionnel, 12 éd. L.G.D.J., Paris, 2000, p. 216.

d'Estaing : « Je suis contre le fait d'avoir des députés élus sur des listes nationales, parce que ce ne sont pas les députés des électeurs, ce sont [ceux] des appreils [politiques]... »⁵³⁵. Ce qui expliquerait, dans l'avenir, le désintérêt progressif des électeurs et l'affaiblissement de la légitimité du système dans son ensemble.

C – Le faible lien entre les députés et les circonscriptions géographiques

Le système majoritaire à un tour est le garant de l'attachement du député au service des habitants de la circonscription qu'il représente. Cependant, dans le système proportionnel, les représentants ne sont pas liés et responsables à l'égard de leurs électeurs comme ils le seraient dans le système majoritaire. La rupture entre gouvernants et gouvernés se manifeste dans la pratique. Les parlementaires dont le mandat n'est pas impératif, peuvent être tentés, une fois leur élection acquise, de ne pas respecter leur engagement ; cela est vérifiable dans le système de multipartisme actuel.

Le système proportionnel ne favorise pas une connaissance par les citoyens de leurs députés de circonscription, ce qui contribuerait à la déconnexion entre le monde politique et la société civile. Les députés de la circonscription n'ont pas l'avantage de favoriser un contact plus étroit avec les citoyens.

D – La déformation de la volonté populaire

Nous pouvons reprocher à la représentation proportionnelle actuelle avec la combinaison du système constitutionnel⁵³⁶ le fait qu'elle déforme la volonté populaire qui pourrait parfois paraître incompatible avec le principe démocratique : la constitution du gouvernement échappe totalement à la décision des électeurs de la majorité. Le gouvernement royal est depuis toujours le produit d'alliances, alliances décidées par leurs dirigeantes après les opérations électorales. Ce qui signifie que les électeurs ne savent pas, au moment de la proclamation du résultat des élections, qui va gouverner. « Les électeurs voterait pour un cheval et auraient un

⁵³⁵ Valléry Giscard d'Estaing cité par Frédéric Saint-Girons in « Les systèmes électoraux », éd. Hachette, Coll. « qui, quand, quoi ? », Paris, 1995, p. 37.

⁵³⁶ Voir *infra* §2 de la présente Section.

chameau »⁵³⁷. Certes, ils élisent leurs représentants mais ne choisissent pas leurs gouvernements.

Voici certains électeurs qui ont voté pour PPC. Or, ce parti qui a obtenu un certain nombre de voix mais non la majorité les deux tiers sera évidemment dans l'impossibilité de porter son programme de gouvernement et de le réaliser. Il n'a pas pu gouverner sans coalition avec FUNCINPEC (pendant les deux précédentes législatures de 1993 et de 1998 ; pour la législature de 2003, le nouveau gouvernement pourrait être un gouvernement de coalition tripartite : PPC, FUNCINPEC et PSR).

Ce système laisse les partis minoritaires négocier leur soutien et déterminer la politique du gouvernement. Comme l'affirme M. Om Yien Tieng, conseiller du Premier ministre Hun Sèn, « Nous avons accepté d'entrer en compétition sur les bases démocratiques. Maintenant, les perdants veulent dicter au vainqueur sa conduite. Qu'est-ce que cela signifie ? »⁵³⁸.

En donnant des chances électorales aux petits partis, ce système encourage ces derniers à se maintenir. De plus, ils jouent un rôle décisif parce que leur soutien est indispensable à la formation du gouvernement. Le gouvernement n'apparaît pas comme un reflet assez fidèle de l'opinion mais c'est un gouvernement né d'un marchandage.

La légitimité du gouvernement de coalition résultant de cette alliance politique ne serait pas forte et pourra être remise en cause.

Mais il n'y a pas que cela. Nous pouvons encore imputer aux effets pervers de la représentation proportionnelle associée au mécanisme constitutionnel pour la formation d'un nouveau gouvernement le phénomène de l'irresponsabilité politique de l'exécutif.

⁵³⁷ Michael Meacher, cité par Florence Faucher, *Le système électoral britannique*, in « Le mode de scrutin fait-il l'élection ? », Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2000, p. 65.

⁵³⁸ Om Yien Tieng, ses propos cités in *Cambodge Soir* du 20 août 2003, p. 6.

E – La faible responsabilité du gouvernement

Chaque électeur a pu voter pour une liste qui se rapproche de son opinion, puisque la représentation proportionnelle offre un éventail d'opinions plus large permettant ainsi à chaque électeur une approximation plus précise de l'expression de son opinion. Au moment où il exprime son vote cela est vrai. Mais, lors de la formation d'un nouveau gouvernement apparaît la déception des électeurs.

En principe, avec le système proportionnel, aucun parti politique à lui seul n'est jamais arrivé être majoritaire, sauf cas du PPC qui a, en 1998 et en 2003, pu emporter la majorité absolue des sièges. Mais, cette majorité n'est pas suffisante pour constituer le nouveau gouvernement. Pour obtenir la majorité qualifiée des deux tiers, il faut que plusieurs partis se coalisent. La coalition est nécessaire afin de former une telle majorité et elle ne se forme qu'au lendemain des élections, par accord entre le PPC et le FUNCINPEC ou un autre (PSR en 2003).

Le programme politique qui va s'appliquer ne sera pas le programme du PPC, et pas davantage le programme du FUNCINPEC. Ce programme mixte aura bien peu de ressemblance avec chacun des programmes authentiques qui avaient été présentés au suffrage des électeurs. L'électeur ne reconnaîtra guère leurs les ministres qui siégeront au gouvernement. Alors il sera déçu et septique au sujet de la vie politique.

Dans ces conditions, puisqu'aucun parti n'a pu recueillir pour lui seul la charge du gouvernement, puisqu'il a dû partager avec d'autres, il a aussi partagé ses responsabilités. Lorsque l'heure des élections arrive, devant les électeurs, il se décharge de cette responsabilité sur ses associés. Ce fut le cas lors de la campagne électorale de juin 2003 entre les deux partis de la coalition (PPC et FUNCINPEC)⁵³⁹.

Par exemple, lorsque l'électeur allait demander à son député royaliste pourquoi vous n'avez pas fait ce que vous aviez promis, celui-ci répondait : Moi, j'aurais fait une politique de rigueur sur l'immigration, sur les frontières, mais il y avait le PPC, cela n'a pas été possible ! Où est alors la responsabilité ? Personne n'était responsable dans un tel système. Gouverner, c'est être responsable. Il n'y a pas de pouvoir sans responsabilité. Pour que le pouvoir exercé par les représentants demeure légitime,

⁵³⁹ Sur ce point, voir notamment *Cambodge Soir*, des 27 mai, 3 juin, 5 juin, 7 et 8 juin 2003.

les représentants doivent être responsables devant les représentés. Dans cette perspective, la légitimité des gouvernants dépend évidemment de leur aptitude à assumer les responsabilités qui leur incombent.

Enfin, nous devons souligner que le recours à la représentation proportionnelle ou le maintien en état apparaît comme une stratégie décisive, « destinée à tronçonner une opposition en passe devenir majoritaire. Le système proportionnel est, à n'en pas douter, le meilleur des brise-lames, le scrutin décisif, par excellence, pour un parti dominant. Il peut limiter les effets de l'alternance politique »⁵⁴⁰.

§2 – Les effets pervers du système constitutionnel

Malgré l'exception cambodgienne, la condition apparemment plus démocratique de la majorité des deux tiers prévue par l'article 90 de la constitution pour la formation gouvernementale, est requise et nuisible à la vie politique cambodgienne. Qui est satisfait de ce mécanisme constitutionnel des deux tiers ? *A priori* personne. Ceux qui souhaiteraient la stabilité politique, la majorité gouvernementale plus stable ou encore une alternance politique.

Depuis la première application du système de la représentation proportionnelle au Cambodge en 1993, au terme de chaque scrutin, des commentaires critiques sur notre système électoral et sur le mécanisme constitutionnel concernant la formation gouvernementale prévu par les fameux articles 90 et 98 de la constitution.

Le système constitutionnel cambodgien comporte, depuis 1993, une série d'inconvénients dirimants. En particulier, la crise politique répétée au lendemain des opérations électorales réside surtout dans la formation d'un nouveau gouvernement, est inévitable, avec les conséquences malheureuses que cette dévolution n'est pratiquement pas plus comprise par le citoyen aujourd'hui.

Cependant, les hommes politiques cambodgiens savent bien la racine du mal. Tout le monde la sait. Il faut amender les fameux articles 90 et 98 de la constitution pour que les risques de crise politique diminuent. A cet égard, l'article 90 alinéa 7 dispose que « L'Assemblée nationale vote la motion de confiance au gouvernement à la

⁵⁴⁰ Jean-Claude Zarka, *op. cit.* p. 38.

majorité de deux tiers de ses membres » ; et l'article 98 précise que « L'Assemblée nationale peut démettre un membre du Conseil des ministres ou renverser le gouvernement royal en votant une motion de censure à la majorité des deux tiers de l'ensemble des membres de l'Assemblée nationale ».

La source centrale du mal, tout le monde la connaît. C'est celle qui se trouve dans la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée tout entière, qu'impose la constitution du 24 septembre 1993. selon Ros Chantrabot, « Ce chiffre des 2/3 avait toujours bloqué la bonne marche de la démocratie au Cambodge »⁵⁴¹. Le mécanisme constitutionnel de désignation du gouvernement apparaît en effet comme une anomalie et entraîne fatalement une crise politique incessante.

La majorité qualifiée (les deux tiers) est constituée une condition difficilement supportable. Comme dans tout système électoral, les élections ne dégagent pratiquement jamais une majorité des deux tiers, de telle sorte que les partis gagnants se retrouvent les mains libres pour négocier entre eux, selon leur préférence, l'accès au pouvoir.

Dans ces conditions, le mécanisme de la majorité qualifiée permet aux partis gagnants une entière liberté de manœuvre. Cela a une influence considérable sur le jeu politique post-électoral, notamment quant au choix des partenaires gouvernementaux. Celui-ci est quasi indépendant du résultat des élections, si ce n'est que les partis coalisés doivent obtenir la confiance de l'Assemblée nationale.

Pour le vote de confiance des deux tiers de l'Assemblée nationale, les partis gagnants sont maîtres de jeu politique. Si l'un des principaux partis représentés ne voulait pas s'allier avec d'autres, comme en 1998 et en 2003, la crise politique est inévitable.

Le système en vigueur laisse aux partis politiques la plus grande liberté d'alliance et les laisse donc entièrement maîtres de leurs choix pour gouverner. Dans un tel système, il n'y a en réalité ni gagnant, ni perdant : certains perdent quelques plumes que d'autres recueillent provisoirement mais sans que cela soit généralement décisif

⁵⁴¹ Ros Chantrabot, Cambodge, la répétition de l'histoire (De 1991 aux élections de juillet 1998), Editions YOU-FENG, Paris, 2000, p. 376.

pour le gain ou la perte du pouvoir. Cette observation va bien au-delà des règles électorales et concerne le système institutionnel dans son ensemble.

Les expériences nous montrent que les élections successives de mai 1993, de juillet 1998 et de juillet 2003 n'ont, rien résolu entre gagnants et perdants. L'instabilité politique post-électoral a régné, l'incertitude aussi.

En juin 1993, face à une crise politique provoquée par la politique de sécession du prince Norodom Chakrapong, fils du Roi Norodom Sihanouk, vice Premier ministre de l'Etat du Cambodge, le Roi avait réussi à imposer ses idées dans la formation d'un gouvernement provisoire de coalition entre le FUNCINPEC et le PPC. Norodom Ranariddh et *Samdech* Hun Sen étaient respectivement devenus le premier Premier ministre et le second Premier ministre. Les caractéristiques de ce gouvernement bicéphale résidaient dans la collaboration des deux partis à la tête de chaque ministère : dans un ministère, si un membre du PPC était nommé ministre, son Secrétaire d'Etat devait être un membre du FUNCINPEC, et inversement.

Cette coalition n'était faite que sur une base malsaine de compromis politique et de partage de pouvoirs. Comme l'écrit Ros Chantrabot, « C'était le commencement d'une ère de partage des pouvoirs, des richesses du Cambodge et du découpage des zones d'influences »⁵⁴². Pour les hommes politiques cambodgiens, selon Ros Chantrabot, la réconciliation nationale signifie le compromis dans le partage des pouvoirs, des intérêts et des richesses nationales.

Avec le mécanisme de la majorité qualifiée, l'instabilité politique et l'arrangement des intérêts post-électoraux entre le parti vainqueur et le parti vaincu, se répètent. La majorité des deux tiers est un piège politique épouvantable ou un « nœud de vipère » pour la démocratie cambodgienne.

Dans ce cas de figure, l'intérêt général de la nation n'est pas pris en compte par les partis politiques. Le peuple cambodgien est aussi absent du souci des hommes politiques cambodgiens. Après l'élection de juillet 1998, chaque parti maître de jeu politique avait bloqué le processus démocratique. Les questions d'intérêts privés des politiciens se portent toujours surtout sur le partage des pouvoirs puisque « ce

⁵⁴² Ros Chantrabot, *op. cit.* p. 111.

n'était pas un compromis politique où chaque parti doit essayer de faire prévaloir ses principes, son programme politique et ses revendications dans le but de servir les intérêts nationaux et du peuple. Il est simplement question de se partager les portefeuilles ministériels et autres positions potentielles, ... »⁵⁴³.

Devant cette impasse politiques, il a fallu de nombreuses interventions royales, le Roi Sihanouk multipliait déclarations et appels pour que les discussions, les négociations débutent officiellement afin d'essayer de trouver une solution dans le partage des responsabilités au sein des institutions politiques. Il faut attendre jusqu'en novembre 1998 (quatre mois après élection) pour que les deux partis (PPC et FUNCINPEC) parviennent à se mettre d'accord pour se partager le pouvoir et à former un nouveau gouvernement de coalition.

L'histoire du partage des pouvoirs se répète, encore et toujours, en 2003. Les confrontations entre les partis rivaux continuent à la bonne marche de la démocratie. Le Roi intervient de nouveau. Jusqu'à présent, la solution finale du partage des responsabilités politiques semble introuvable.

Les hommes politiques cambodgiens savent bien que la source du mal réside dans la majorité les deux tiers. Toutefois, curieusement, il ne nous paraît pas qu'ils aient la volonté de la corriger. Si l'on changeait la mentalité politique de la majorité qualifiée en remplaçant par la majorité absolue (50 % + 1) que la plupart des grands pays de tradition démocratique pratiquent depuis des siècles, la vie politique cambodgienne ne connaîtrait pas des crises politiques incessantes. La majorité absolue rendrait la vie politique plus normale, plus saine, plus supportable et plus stable.

§3 – La recherche de l'alternance

Selon Jean-Louis Quermonne, « on peut définir l'alternance au pouvoir comme un transfert de rôle conduisant deux partis ou deux coalitions à vocation majoritaire à exercer tantôt le pouvoir, tantôt l'opposition »⁵⁴⁴. Il n'existe pas de théorie générale de l'alternance au pouvoir. Mais, l'observation des pratiques suivies depuis deux

⁵⁴³ Ros Chantrabot, *op. cit.* p. 372.

⁵⁴⁴ Jean-Louis Quermonne, *Les régimes politiques occidentaux*, Le Seuil, Coll. « Points, Politique », Paris, 1986, p. 64.

décennies dans différents pays occidentaux permet de dégager certains traits communs à ces pratiques.

Léo Hamon s'en explique clairement lorsqu'il énumère les trois conditions rendant possible l'alternance des partis politiques au pouvoir, donc le changement politique :

- « Le propre de l'alternance est d'être un mouvement qui ne se fait pas une fois pour toutes mais tour à tour, de l'un à l'autre et de l'autre à l'un. Si c'est une navette, il ne faut pas qu'elle aille à des positions extrêmes qui casseraient le métier...
- « La possibilité d'un retour suppose la sauvegarde continue de certaines valeurs, voire des institutions politiques elles-mêmes, donc le non-changement à ce niveau...
- « A la prise en charge des valeurs communes, il faut ajouter l'acceptation des responsabilités de la gestion : l'alternance ne se produit pas et ne pourrait opérer s'il ne se créait pas une opinion majoritaire selon laquelle les nouveaux occupants du pouvoir sauront gérer la société au commandement de laquelle ils auront accédé ou tout au moins qu'ils voudront la gérer »⁵⁴⁵.

Dans ces conditions, l'alternance suppose le pluralisme des partis politiques, le fonctionnement régulier des élections libres, le respect de la constitution, de la loi, et le gouvernement de la majorité dans le respect de l'opposition.

L'alternance n'est possible que dans un système de libre concurrence politique où existe un consensus minimal sur la nécessité de la continuité de l'Etat. L'alternance au pouvoir garantirait aux partis politiques, au-delà de leur présence au Parlement, la faculté de siéger à tour de rôle au gouvernement. L'alternance offre en effet une égalité des chances aux formations politiques en compétition électorale, elle rapprocherait la pratique de la démocratie du pluralisme bipartite.

Par la règle du jeu démocratique, selon Jean-Louis Quermonne, « le comportement des partis doit, tout d'abord, assurer aux formations politiques qui quittent le pouvoir après un échec électoral la faculté d'y revenir à la suite d'élections favorables. Ce droit au ticket de retour ne souffre pas d'exception. Ainsi, les partis en compétition

⁵⁴⁵ Léo Hamon, Nécessité et condition de l'alternance, Revue *Pouvoirs*, Paris, 1984, pp. 31 et 32.

doivent-ils accepter sans réticence la règle démocratique selon laquelle seul l'arbitrage des électeurs confère la légitimité à gouverner »⁵⁴⁶.

L'alternance au pouvoir est vérifiable dans les systèmes bipartis de la démocratie occidentale. Pendant un siècle, liée au bipartisme, l'alternance au pouvoir a été privilégiée en Grande-Bretagne et dans les pays de tradition anglo-américaine. Après la seconde Guerre mondiale, elle s'est étendue, grâce à la bipolarisation des forces politiques, aux pays européens. Aujourd'hui, l'alternance au pouvoir rythme la vie politique de l'Allemagne, de l'Espagne, de la France, de la Grèce, du Portugal, des pays scandinaves, et plus récemment de l'Autriche et de l'Italie. A tel point que certains observateurs en font un critère de la démocratie pluraliste.

En revanche, depuis la mise en place de la démocratie pluraliste en 1993, le Cambodge ne connaît pas encore, depuis trois législatures consécutives, une alternance au pouvoir. Certes, le système électoral a pu dégager la majorité absolue des sièges au sein du Parlement mais les choses n'ont pas nécessairement changé dans la vie politique cambodgienne. Avec le vote de la majorité qualifiée des deux tiers pour la formation du gouvernement, il y a toujours blocage de l'alternance. En particulier, le PPC détient le pouvoir sans véritable partage depuis vingt-quatre ans.

La critique la plus fondamentale est bien sûr celle qui touche à la corruption que le système électoral combiné avec le mécanisme constitutionnel, entraîne au niveau de la formation des coalitions gouvernementales. Ni le PPC, ni le FUNCINPEC n'ont réussi à atteindre le seuil des deux tiers des sièges sur 120 (en 1993) et sur 122 (en 1998) qui leur aurait permis de gouverner seuls. En juillet 2003, le PPC qui a remporté la majorité des sièges (73 sur 123 sièges), mais la situation reste identique. La nécessité de constituer une coalition est imposée par ce système politique. La seule possibilité qui se trouve ouverte au leader du grand parti, pour former le gouvernement, est de constituer un gouvernement de coalition.

La formule de la majorité les deux tiers a prévalu dès la première formation gouvernementale. Le fait est que, lors des élections de mai 1993, les deux grands partis sont arrivés à peu près à égalité⁵⁴⁷, sans que l'un des deux puisse vraiment

⁵⁴⁶ Jean-Louis Quermonne, *L'alternance au pouvoir*, Montchétien, Coll. CLEFS, Paris, 2003, p. 23.

⁵⁴⁷ Le FUNCINPEC et le PPC ont recueilli respectivement 58 sièges et 51 sièges en 1993.

prétendre l'avoir emporté. Dès lors, le PPC et le FUNCINPEC ont préféré chercher à s'entendre. Egalement, après l'élection de 1998, le PPC a recherché, malgré sa majorité de sièges (64 sur 122), l'appui du FUNCINPEC afin de constituer le nouveau gouvernement. En 2003, le Cambodge vit dans ce même contexte du blocage politique. C'est la répétition infernale de la crise institutionnelle et de l'immobilisme politique. En fait, le problème posé par ce système n'est pas entièrement lié au principe même de la démocratie ; la formation du gouvernement est conditionnée par une procédure particulièrement lourde.

Dans ces conditions, nous pouvons penser que si l'alliance était suffisamment solide entre les deux grands partis (le PPC et le FUNCINPEC), en la combinant avec la procédure constitutionnelle particulièrement difficile pour atteindre la majorité qualifiée des deux tiers, la domination politique des deux grands partis serait bien évidemment dans la vie politique cambodgienne. On reconnaît que les choses ont relativement changé en 2003, la PSR peut jouer un rôle d'alternance avec le FUNCINPEC. Personne ne peut pourtant prédire qu'il y aura une petite alternance, c'est-à-dire un gouvernement de coalition entre le PPC et le PSR parce que le FUNCINPEC et le PSR se sont, après les élections de juillet, constitués une « Alliance de démocrates » qui paraît relativement solide.

Si cette Alliance de démocrates ne baissait pas les bras, le nouveau gouvernement imposé par le vote qualifié des membres de l'Assemblée nationale serait un gouvernement de coalition tripartite. Par voie de conséquence, le PPC et le FUNCINPEC sont toujours dans le gouvernement. La situation politique du pays resterait inchangée. L'alternance au pouvoir semble être problématique, malgré le régime de démocratie libérale pluraliste reconnu par la Constitution cambodgienne de 1993.

En d'autres termes, l'absence d'alternance gouvernementale constituerait une menace grave pour l'existence même de la légitimité du régime libéral. Certes, il est normal qu'un régime se défende et on doit admettre qu'il puisse être amené à prendre certaines mesures restrictives. Or, comme les décisions sont prises nécessairement par la majorité sortant, on peut craindre que celle-ci veuille surtout éliminer des adversaires politiques et ainsi conserver durablement le pouvoir.

L'absence d'alternance ministérielle est d'ailleurs connue de nombreux pays qui pratiquent un système proportionnel ; mais ceci se trouve en quelque sorte renforcée au Cambodge, du fait des caractéristiques particulières des mécanismes de formation du gouvernement. Il convient de remarquer à ce sujet que le régime pluraliste cambodgien se caractérise par la permanence au pouvoir du PPC qui domine entièrement, après le coup de force du juillet 1997, la vie politique cambodgienne. Le FUNCINPEC, le parti royaliste est sorti affaibli après des querelles internes et les évènements de juillet 1997. Bien que ce dernier participe au gouvernement de coalition avec le PPC, rien ne permet d'affirmer qu'il pourrait agir autrement. C'est une caractéristique du régime politique cambodgien dans lequel un parti ou une coalition exercer le pouvoir de manière très prolongée sans que la nature pluraliste du régime s'en trouve affectée⁵⁴⁸.

La question se pose donc de savoir si du régime politique sans alternance au pouvoir est une véritable démocratie pluraliste. L'on admet aujourd'hui que le pluralisme politique autorise effectivement la concurrence entre les partis et rend possible leur alternance au pouvoir. Par-là, les partis politiques doivent avoir la possibilité de se succéder au pouvoir, en fonction de la volonté populaire. L'alternance est un critère principal de la démocratie pluraliste. La libre alternance des partis politiques au pouvoir implique la reconnaissance de la légitimité du régime établi.

Au Cambodge, l'alternance reste une quête. « Sans qu'elle soit devenue, pour autant, le critère exclusif de la pratique démocratique, l'alternance offre désormais, dans un nombre croissant de pays, l'occasion aux citoyens d'évaluer les performances des politiques publiques menées par leurs dirigeants. Et elle tend ainsi à associer l'exigence du Gouvernement pour le peuple à l'exercice du Gouvernement par le peuple »⁵⁴⁹. A cet égard, au Cambodge, l'alternance semble devenue souhaitable⁵⁵⁰ en terme de légitimité et son absence aurait des conséquences

⁵⁴⁸ C'est la même situation qu'on peut constater, par exemple, en Suède, où le parti social-démocrate a exercé le pouvoir pratiquement sans interruption de 1932 à 1976. Au Japon, le même courant politique, le parti libéral démocrate a exercé le pouvoir sans interruption de 1946 à 1994 (date des lois de la réforme politique).

⁵⁴⁹ Jean-Louis Quermonne, *op. cit.* p. 4.

⁵⁵⁰ Sur ce point, l'alternance souhaitable fait l'objet de notre analyse dans le titre deuxième, l'étude corrective du système, de la troisième partie.

nuisibles au bon fonctionnement du régime politique. Mais l'alternance souhaitable, nécessaire même, est-elle pour autant possible ?

Section 3 : Repenser le mode de scrutin

Dans le temps, les conditions d'organisation des élections ont évolué avec des garanties de plus en plus fortes pour les citoyens-électeurs.

« Tout mode de scrutin, au-delà de la simple technique de la transmutation des voix en sièges, constitue un élément fondamental du processus global de fabrication d'un pouvoir majoritaire. Il entraîne nécessairement des conséquences sur le nombre des acteurs politiques, sur leur autonomie et leur latitude d'action, sur les conditions, les lieux et les moments de leurs alliances et de leurs affrontements, sur la naissance, la durée et la mort des gouvernements qui en sont issus, sur le resserrement ou le desserrement des contraintes constitutionnelles, sur le principe légitimant de l'ensemble du système politique et sur la perception générale de celui-ci »⁵⁵¹.

Nous constatons, dès lors, que le pouvoir politique peut s'intéresser de la recherche d'un mode de scrutin qui lui assure la longévité, c'est-à-dire qu'il vise avant tout à conserver le pouvoir, et si possible accroître sa représentation. Pour les hommes politiques, le bon système électoral est celui qui leur fait gagner les élections. Le mode de scrutin joue un rôle très important dans le processus de la légitimation des pouvoirs politiques, la domination et la stabilité politique.

Le choix des modes de scrutins entre le système majoritaire, la représentation proportionnelle et le système mixte est la décision majeure de l'organisation du système électoral. Nous rappelons brièvement les modes de scrutin majoritaire (§1). Puis, nous examinerons les effets politiques résultant des modes de scrutin (§2) avant de se pencher sur quels systèmes électoraux seraient-ils mieux adaptés à la situation cambodgienne (§3).

⁵⁵¹ Jean-Luc Parodi, *La proportionnalisation du système institutionnel ou les effets pervers d'un système sans contrainte*, *Pouvoirs* n° 32, Paris, 1985, p. 43.

§1 – Le scrutin majoritaire

Si la souveraineté populaire constitue un fondement de principe de légitimité, il reste à répondre à deux questions liées à la tradition politique : doit-elle être comprise comme la somme des volontés individuelles qui la compose ? Par quels canaux devient-elle effective ? Ces deux questions occupent autant les juristes que politologues.

La première question renvoie aux systèmes électoraux et à leur incidence sur la formation du système de partis. Pour les partisans du système proportionnel, le respect de la souveraineté populaire implique l'égalité fonctionnelle de chaque suffrage ; le scrutin majoritaire aurait donc inconvénient de la fausser. Leurs adversaires objectent les impératifs de la gouvernabilité et de l'efficacité ; la représentation proportionnelle concourrait à l'éparpillement des forces politiques et serait synonyme d'inefficacité. Ce débat en apparence juridique ne semble pas privé d'effets politiques.

Dans son principe, le mode de scrutin majoritaire est ancien et très simple. Avec ce mode de scrutin, les candidats qui ont obtenu le plus de voix, vont emporter la totalité des sièges à pouvoir. Il a, en principe, pour vocation de dégager une majorité en sièges permettant à un exécutif national ou local de pouvoir gouverner. Il peut se pratiquer à un ou deux tours. Il peut être soit uninominal soit plurinominal.

Dans un système électoral uninominal à un tour, le pays est divisé en circonscriptions qui pourvoient chacune un et un seul siège. Le candidat qui arrive en tête dans la circonscription, même s'il n'a pas la majorité absolue, remporte le siège. Ce mode de scrutin est utilisé, par exemple, en Grande-Bretagne, au Canada ou en Inde. Au Cambodge, le scrutin uninominal a été utilisé pour certaines élections législatives. Il a été appliqué dans le régime de *Sangkum Reastr Niyum*⁵⁵² et dans le régime de la République Khmère⁵⁵³.

⁵⁵² Cf., le Krâm n° 65 NS du 26 septembre 1947.

⁵⁵³ Cf., l'Ordonnance électorale du 15 juillet 1972.

Dans le scrutin uninominal à deux tours, le principe d'un élu par circonscription est maintenu mais il peut y avoir deux tours. Ce mode de scrutin est plus complexe. La majorité absolue est exigée pour que le candidat soit proclamé élu au premier tour ; c'est-à-dire un candidat doit avoir recueilli plus la moitié des suffrages exprimés. Si aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue des suffrages, on procède à un second tour. En second tour, le candidat qui a recueilli la majorité relative ou le plus grand nombre de voix, sera proclamé élu. Ce système électoral majoritaire à deux tours est pratiqué en France et en Pologne.

§2 – Les avantages et les inconvénients

Le scrutin majoritaire aurait le mérite de dégager des majorités en sièges. Le parti qui gagne remporte le plus souvent la majorité des sièges. Il y a souvent une sous-représentation en sièges pour le deuxième parti par rapport à son nombre de suffrages. Le scrutin majoritaire à un tour contribuerait à une confrontation de nature bipartite tandis que le scrutin majoritaire à deux tours dégagerait une majorité le plus souvent autour de deux ou plusieurs partis du même pôle⁵⁵⁴. Le ou les partis vainqueurs ont donc la possibilité de gouverner avec une majorité dernière eux.

Lorsque l'électeur vote, il choisirait à la fois son représentant au Parlement et le parti qu'il souhaite voir au gouvernement. Il n'y a pas de surprise à l'issue du scrutin. Le(s) parti(s) vainqueur(s) va(vont) au gouvernement. Le(s) parti(s) vaincu(s) va(vont) dans l'opposition.

Les scrutins majoritaires favoriseraient une connaissance par les citoyens de leur(s) député(s) de circonscription, ce qui contribuerait à garder un lien plus étroit avec les citoyens. Ce mode de scrutin atténuerait l'influence des partis politiques dans la désignation des candidats.

En termes d'inconvénients, le système électoral majoritaire serait injuste dans la mesure où il élimine la représentation parlementaire des petits partis politiques. Dans le système majoritaire à un tour, l'injustice est flagrante⁵⁵⁵, si l'on reprend l'exemple de Jean-Marie Cotteret et Claude Emeri⁵⁵⁶.

⁵⁵⁴ Par exemple, les élections législatives en France.

⁵⁵⁵ Voir *infra* C de ce paragraphe.

⁵⁵⁶ Jean-Marie Cotteret et Claude Emeri, *op. cit.* p. 49.

Les trois circonscriptions, A, B, C, au sein desquelles droite et gauche obtiennent respectivement les résultats suivants :

partis	Circonscriptions			résultats
	A	B	C	
Droite	30 000	5 000	20 000	2 élus
Gauche	5 000	60 000	10 000	1 élu

Le parti de droite obtient 2 élus avec un total de 55 000 voix et le parti de gauche 1 élu avec 75 000 voix.

Les défauts de ce système sont ainsi bien connus. Ils consisteraient d'une déformation de la volonté populaire, c'est-à-dire la majorité politique au parlement peut ne pas correspondre avec celle voulue par la majorité des citoyens dans le cas au-dessus. Cette déformation de la volonté populaire sera pourtant moins marquée dans le scrutin majoritaire à deux tours, le cas français par exemple. Car ce système exige que les candidats doivent recueillir une majorité absolue, s'ils veulent être élus au premier tour.

§3 – Le système mixte

Le système mixte a pour but de cumuler les avantages des deux systèmes, c'est-à-dire qu'il s'efforce d'assurer l'équité électorale (caractéristique propre au système proportionnel qui permet la représentation des minorités) et l'efficacité gouvernementale qui est liée au scrutin majoritaire. Il existe plusieurs systèmes mixtes possibles. Ces modes de scrutins ne constituent pas une catégorie homogène mais présentent une grande diversité. Le mélange des deux grands systèmes électoraux peut se présenter sous la forme de l'application de modes de scrutins mixtes différents. Tels sont par exemple, 50 % en Allemagne ou en Russie, 45 % en Hongrie, 60 % au Mexique, 75 % en Italie, 80 % en Corée du Sud, des sièges sont pourvus au scrutin majoritaire⁵⁵⁷.

⁵⁵⁷ Cf., Jean-Marie Cotteret, Claude Emeri, *op. cit.* p. 82.

§4 – Vers l'adoption d'un système mixte

Si les inconvénients qui viennent d'être exposés invitent à abandonner le système de la représentation proportionnelle que le Cambodge connaît depuis 1993, un nouveau système électoral mixte semble plus avantageux. Une telle transformation de notre système électoral en un système mixte pourrait sans doute clarifier les débats et les enjeux politiques en les rendant plus transparents pour les citoyens.

Le mode de scrutin fait-il l'élection ? Telle est la question qui est au cœur des débats politiques. En effet, le mode de scrutin est une des contraintes juridico-politiques qui entourent l'expression du suffrage. Depuis plusieurs années, la nature et les modalités des systèmes électoraux sont au centre de débats politiques et scientifiques. Certains Etats ont changé leur législation électorale récemment (Italie, Japon, Nouvelle-Zélande). Au Cambodge, les interrogations et les débats à propos des systèmes électoraux se sont également multipliés.

Cette problématique est cruciale. D'abord parce que l'élection est l'acte principal qui légitime la démocratie représentative comme régime politique. Le mode de scrutin joue un rôle majeur dans le jeu politique compétitif.

Certes, il n'est pas de mode de scrutin parfait mais il y en a des meilleurs que d'autres. Le Cambodge doit se donner celui qui convient le mieux à son peuple et à son système politique. Pourtant un mode de scrutin doit conduire à des majorités cohérentes pour permettre au peuple d'être gouverné conformément à sa volonté. Cependant, le système électoral actuel combiné avec l'article 90 de la constitution déforme la volonté populaire et rend la démocratie cambodgienne malade. Les institutions politiques sont plongées dans l'impuissance. L'instabilité politique post-électorale dure plusieurs mois. Par conséquents, les citoyens vivent dans l'incertitude, l'angoisse et le désespoir. « Personne n'ose trop prédire son propre avenir. On vit au jour le jour. On se laisse entraîner fatallement dans le tourbillon politique provoqué par les politiciens. Le Khmer n'est plus maître de sa propre destinée »⁵⁵⁸.

⁵⁵⁸ Ros Chantrabot, Cambodge, la répétition de l'histoire (De 1991 aux élections de juillet 1998), Editions YOU-FENG, Paris, 2000, p. 9.

Avec ce système, le Cambodge serait enfermé dans un cercle vicieux de chaos politique et dans un perpétuel immobilisme. La formule de la majorité des 2/3 tiers continue toujours à déstabiliser la vie politique et à envenimer le pays. Dans l'immédiat, nous devons la remplacer par la nouvelle formule qui serait la majorité absolue telle que les grands pays de tradition démocratique occidentaux l'ont pratiquée depuis des sièges. La vie politique serait plus saine, plus stable. Le Cambodge retrouverait la sereinité, la stabilité, la prospérité, la justice sociale,...comme nous avons l'habitude d'avoir « une grandiose civilisation, une nation prospère, une réputation retentissante qui brille comme le diamant, ...»⁵⁵⁹.

En guise de conclusion du présent chapitre, le choix d'un système électoral, majoritaire ou proportionnel ou le système mixte doit permettre aux électeurs d'exercer leur rôle de contrôle démocratique. Le système majoritaire à un tour induit, comme nous venons de l'examiner ci-dessus, une stabilité politique, un bipartisme et un gouvernement homogène, ce qui favorise aisément le contrôle démocratique de l'exécutif. En effet, le programme électoral du parti vainqueur serait devenu *ipso facto* le programme du gouvernement. Les électeurs peuvent contrôler facilement l'activité gouvernementale et plus particulièrement, le respect de leurs engagements électoraux.

Alors que la représentation proportionnelle favorise toujours un gouvernement de coalition qui rend, par essence, la vie politique plus complexe et confuse. Ce système s'avère dès lors moins performant sur le plan du contrôle démocratique des électeurs. Car, le programme gouvernemental résulte d'un accord multipartite rendant difficilement vérifiables par les citoyens leurs engagements électoraux.

Tout mode de scrutin constitue un élément fondamental du processus global de fabrication d'un pouvoir majoritaire. Il nous paraît que le bon type de scrutin doit privilégier l'élection de gestionnaires ou favoriser l'émergence de majorité stable, en matière de désignation des exécutifs. Cependant, le choix d'un mode de scrutin est généralement le résultat d'une entente entre les principales formations politiques. Les positions des partis politiques concernant les modes de scrutins sont essentiellement fonction de leurs propres intérêts électoraux.

⁵⁵⁹ Affirme le préambule de la Constitution du 24 septembre 1993.

L'élaboration d'un système électoral n'est pas l'œuvre de technicien ou d'experts mais il s'agit à l'évidence d'une décision politique, prise par des hommes politiques, en fonction d'intérêts politiques. La représentation proportionnelle semble souhaitable par les politiciens au Cambodge. Dès lors, l'on parle plus d'améliorations au système constitutionnel en question que de changement du mode de scrutin.

« *Mandataire du peuple, je ferai ce que je croirai le plus conforme à ses intérêts* »
A. DE CONDORCET

Chapitre 2 : Le mandat parlementaire

Le mandat parlementaire est une mission dont les membres de l'Assemblée nationale sont investis par l'élection. Lorsque le mandat est régulièrement acquis, le député exerce normalement ses fonctions jusqu'à son terme, car le droit cambodgien ne reconnaît pas le droit de révocation qui permet aux électeurs de retirer leur confiance au député s'ils estiment que celui-ci ne remplit pas ses obligations conformément à ses promesses électorales. Le mandat parlementaire est attaché au caractère représentatif qui est formellement reconnu par la Constitution de 1993. En vertu de celle-ci, l'article 77 dispose que « tout mandat impératif sera considéré comme nul et non avenu »⁵⁶⁰.

Contrairement au mandat de droit privé⁵⁶¹, le mandat parlementaire n'est pas un mandat au sens de l'article 88 du Code civil. Il ne repose pas sur un contrat et ne comporte aucune relation subjective entre les électeurs et l'élu. Il n'existe pas de lien de subordination ni accord de volonté. Selon l'analyse de Marcel Prélot, l'élection est acte collectif dans lequel « des volontés orientées dans le même sens s'additionnent en vue de produire en effet de droit ». Du point de vue de cet effet de droit, l'élection se présente comme un "acte-condition", c'est-à-dire un acte juridique qui déclenche l'application à un individu d'un statut antérieurement défini. En d'autres termes, l'élection est une nomination, comparable à celle d'un fonctionnaire, mais c'est la Constitution qui détermine le statut de membre du Parlement⁵⁶².

⁵⁶⁰ Le mandat impératif qui se fonde sur « le caractère inaliénable 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 », Michel de Villier, Dictionnaire de droit constitutionnel, 2^e éd. , Armand Colin, Coll. Cursus, Paris, 1999, page 141.

⁵⁶¹ En droit privé, le mandat est « l'acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom... »

⁵⁶² Pierre Avril, Droit parlementaire, éd. Montchrestien, Coll. Domat, Paris, 1998, page 28.

Cependant, il convient de souligner qu'« une telle analyse va à l'encontre de l'opinion commune qui considère l'élection comme une manifestation de volonté s'imposant aux élus. Elle l'est sans doute d'un point de vue politique, mais l'appréciation de cette volonté appartient aux élus, sous leur responsabilité que sanctionnera le prochain scrutin. En attendant, le droit en retient que la manifestation objective, telle que l'expriment les résultats »⁵⁶³.

En droit cambodgien, le mandat parlementaire est déterminé dans le temps (*Section 1*) et est soumis à des incompatibilités (*Section 2*).

Section 1 : La détermination du mandat

Liée à l'idée de souveraineté nationale, la conception classique du mandat représentatif exclut toute représentation des électeurs eux-mêmes et toute subordination du représentant. Le système représentatif classique confère aux députés non la représentation de leurs électeurs, mais de la nation. Le pouvoir des représentants n'est pas celui des électeurs, qui leur serait délégué, mais celui de la nation⁵⁶⁴.

Bien qu'il soit élu par circonscription, chaque député représente l'ensemble de la nation. Selon l'article 77 de la Constitution du 24 septembre 1993 : « Les députés à l'Assemblée nationale représentent le peuple khmer tout entier et non seulement le peuple de leurs circonscriptions ». A l'issue de l'élection, le député ne peut être représentant d'une fraction de la population ou d'un intérêt particulier. Chaque parlementaire est le représentant de la Nation tout entière, sa mission est de contribuer à l'expression de la volonté nationale par sa parole ou par son vote, qui, l'un et l'autre, ne relèvent que de sa conscience.

Le député est nommé pour un laps de temps que fixe la constitution ou la loi. L'entrée en fonction (§1) n'intervient qu'au moment où cessent les pouvoirs des élus sortants, c'est-à-dire lors de la première session inaugurale prévue par l'article 82 alinéa premier de la constitution. Le député exercera normalement son mandat jusqu'à terme légal (§2). Cependant, il peut y avoir discordance entre le destin

⁵⁶³ *Ibidem*.

⁵⁶⁴ Sur ce point, voir également *infra* l'introduction.

individuel de l'élu et le sort de l'institution. Des causes personnelles peuvent mettre fin au mandat du parlementaire. Il convient alors de régler le problème né de la vacance du siège (le remplacement), (§3).

§1 – Le début du mandat

Le titre juridique de l'élu est constitué par la proclamation des résultats de l'élection. L'entrée en fonctions n'intervient qu'au moment où cessent les pouvoirs des députés sortants. L'article 82 de la Constitution du 24 septembre 1993 prévoit que « la première session de l'Assemblée s'ouvre au plus tard soixante jours après les élections, sur convocation du Roi.

Avant d'entrer en fonctions, l'Assemblée doit décider de la validité du mandat de chaque membre... ».

Pour la troisième législature, la première séance d'investiture de l'Assemblée a été prévue le samedi 27 septembre 2003. La session devait être présidée par Sa Majesté le Roi. Une semaine précédente de cette date, l'incertitude du boycott par les députés du PSR et ceux du FUNCINPEC pesait sur le climat politique du pays. On n'osait pas prédire combien de députés seraient présents à la première session inaugurale de l'Assemblée. Incertitude consécutive, le Roi présiderait-il la séance inaugurale en personne ou serait-il représenté par Chea Sim, président du Sénat et président du PPC ? On en doutait aussi.

Par lettre envoyée au Roi, juste avant l'heure de la séance, Sam Rainsy a indiqué : « les députés du Parti Sam Rainsy n'iront pas à l'Assemblée nationale ce matin »⁵⁶⁵. Prenant connaissance de cette lettre, le Roi décidait de rebrousser chemin, en désignant Chea Sim qui présiderait la séance à sa place. Seuls les 73 élus du PPC ont assisté ce jour là à la session inaugurale présidée par Chea Sim, représentant du monarque, et celui-ci a prononcé un discours d'ouverture de la troisième législature devant ses seuls collègues du PPC. Les élus des deux formations alliées avaient boycotté de cette cérémonie.

Sur le plan juridique, le problème se pose : la séance inaugurale dirigée par le seul groupe d'élus du PPC est-elle valide ? Du côté de l'opposition, M. Bin-Heng Paul,

⁵⁶⁵ Sa lettre est publiée dans *Cambodge Soir* du 29 septembre 2003, p. 7.

secrétaire général adjoint du FUNCINPEC, en invoquant les articles 76 et 82 de la constitution, a fait savoir que « La première session de l'Assemblée nationale qui s'est tenue le 27 septembre, en l'absence du Roi et de deux des principaux partis du Royaume, avec un nombre de députés présents largement inférieur aux 120 requis, est ainsi anticonstitutionnelle et ne peut donc servir de base à la formation d'un nouveau gouvernement »⁵⁶⁶.

L'article 76 de la constitution prévoit en effet que « L'Assemblée nationale comprend au moins 120 députés ». Mais l'examen des deux articles 76 et 82 ne mentionne aucun nombre de parlementaires nécessaires à la tenue de cette séance. Dans ce sens, le Conseil constitutionnel a précisé que « l'article 82 de la Constitution n'oblige pas à la présence d'au moins 120 députés lors de la première session de l'Assemblée nationale »⁵⁶⁷.

Il semble que l'interprétation du Conseil constitutionnel ne serait pas conforme à l'esprit fondateur de la Constitution de 1993 puisque d'après l'article 82, préalablement, l'Assemblée nationale doit décider de la validité du mandat de chaque membre et doit élire le président, les vice-présidents et les membres des diverses commissions de l'Assemblée, à la majorité des deux tiers de ses membres. Certes, il n'y est nullement fait mention dans le premier alinéa de l'article 82 du nombre de députés nécessaire à la tenue de cette séance mais l'Assemblée y est mentionnée, sous entendu la totalité des députés.

C'est seulement après trois démarches : la validation du mandat de chacun de ses membres, l'élection des présidents, vice-présidents et les membres des commissions, à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée, et la prestation de serment des députés, que l'Assemblée peut entrer en fonction.

§2 – La durée du mandat

Les députés sont élus ou réélus, en principe, pour une durée de cinq ans, qui porte le nom de législature. L'Assemblée nationale est renouvelée intégralement tous les cinq ans⁵⁶⁸, sauf si la législature est interrompue par une dissolution. Dans le cas

⁵⁶⁶ Bin-Heng Paul in *Cambodge Soir* du 30 septembre 2003, p. 7.

⁵⁶⁷ Cf., *Cambodge Soir* du 30 septembre 2003, p. 7.

⁵⁶⁸ Cf., l'article 78 alinéa premier de la Constitution du 24 septembre 1993.

d'un renouvellement normal, les élections générales ont lieu dans les soixante jours qui précèdent le quatrième dimanche du mois de juillet de la cinquième année qui suit son élection⁵⁶⁹. Sauf dans le cas de force majeure qui nécessite l'ajournement du scrutin et dans le cas de la dissolution de l'Assemblée nationale avant la fin de son mandat⁵⁷⁰, la durée de l'institution commande la durée du mandat des membres.

En cas de dissolution, l'article 78 de la constitution de 1993 précise que « l'élection de la nouvelle assemblée doit se dérouler dans les soixante jours au plus tard, à compter de la date de la dissolution de l'assemblée ». La continuité de l'institution se trouve ainsi assurée malgré le renouvellement de ses membres.

Mais, il faut préciser que « l'Assemblée nationale ne peut être dissoute avant la fin de son mandat sauf au cas où le gouvernement royal a été renversé deux fois pendant une période de douze mois »⁵⁷¹. C'est la seule hypothèse de dissolution est prévue par la nouvelle constitution. La condition d'un double renversement du gouvernement dans une même période de douze mois « est cependant loin d'écartier tous les inconvénients de l'instabilité institutionnelle. En effet, tout comme sous la IV^e République française, elle ne sera remplie que si le gouvernement est renversé »⁵⁷². « Cette condition a aussi l'avantage de renvoyer aux députés la responsabilité de leur propre instabilité puisque ce sont eux qui auront rempli les conditions de la dissolution reversant le gouvernement par deux fois en une même période d'une année. Il serait alors facile d'invoquer à leur encontre leur volonté de stabiliser l'exécutif rendant nécessaire le renouvellement d'une Assemblée dont le constituant espère qu'elle sera dotée d'une majorité plus stable et plus large »⁵⁷³.

⁵⁶⁹ Cf., l'article 3 de la loi électorale du 26 décembre 1997.

⁵⁷⁰ *Ibidem*.

⁵⁷¹ Cf., l'article 78 alinéa premier de la Constitution du 24 septembre 1993. Cet article 78 de la constitution s'est inspiré de l'article 73 (ancien article 69) de la constitution de 1947 selon lequel dispose : « Si, au cours d'une même période de dix-huit mois, deux crises ministérielles surviennent dans les conditions prévues aux articles 101 et 102 ci-après, la dissolution de l'Assemblée nationale pourra être décidée en Conseil des ministres après l'avis du président de l'Assemblée. La dissolution sera alors prononcée par le Roi, conformément à cette décision ».

⁵⁷² Maurice Gaillard, *Démocratie cambodgienne. La constitution du 24 septembre 1993*, L'Harmattant, Paris, 1994, p. 121.

⁵⁷³ Maurice Gaillard, *op. cit.*, pp. 120-121.

Le droit de dissolution ne peut être mis en œuvre par le Roi que sur proposition du Premier ministre agissant avec l'accord du président de l'Assemblée nationale⁵⁷⁴. Cela signifie que si le Premier ministre a l'initiative de la procédure, le président de l'Assemblée dispose d'un droit de veto sur l'exercice de la dissolution.

Les conditions de la dissolution prévues par l'article 78 sont très restrictives. La motion de censure contre le gouvernement royal doit être votée par une majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale, soit au moins 82 députés sur les 123 qui la compose. Ces conditions sont donc difficilement réunies.

L'objectif est évident. Il s'agit de d'éviter que le droit de dissolution soit utilisé à des seules fins d'opportunité politique et de mettre un terme à l'instabilité gouvernementale affirmant ainsi le pouvoir de l'exécutif et maîtrisant celui du législatif.

A l'égard de la durée du mandat représentatif, « l'affaire Sam Rainsy » justifie une attention particulière. M. Sam Rainsy était député de Siem Reap et ancien ministre de l'Economie et des finances. En mai 1995, le FUNCINPEC a annoncé son exclusion du parti royaliste. « L'affaire Sam Rainsy » est à l'origine une querelle interne au FUNCINPEC. Le chef du parti royaliste, Norodom Rannariddh, premier Premier ministre, a demandé au président de l'Assemblée nationale le remplacement de Sam Rainsy. Ce dernier a protesté qu'il n'était pas démissionnaire et que cette procédure serait inconstitutionnelle.

Le chef du parti FUNCINPEC a, en s'appuyant sur la loi électorale de l'APRONUC de 1992, rétorqué que les électeurs ont voté en mai 1993 pour des listes présentées par des formations politiques et non pas pour des candidats personnellement. Par conséquent, lorsqu'un élu est exclu de son parti, il ne peut plus occuper son mandat dans l'instance parlementaire. « Après consultation du comité permanent, le président Chea Sim applique une procédure assez originale : le 22 juin, l'Assemblée réunie en session plénière entend, en application de l'article 52 du règlement intérieur, une déclaration du président de séance, Loy Sim Chheang, annonçant le remplacement du député Sam Rainsy par Nou Saing Khan (candidat figurant sur la liste FUNCINPEC immédiatement après le dernier élu) conformément à la demande

⁵⁷⁴ Cf., l'article 78 alinéa 2 de la Constitution du 24 septembre 1993.

du président du FUNCINPEC. Aucun vote ne suivit cette déclaration qui n'était d'ailleurs pas inscrite à l'ordre du jour »⁵⁷⁵.

En application de l'article 77 de la constitution, nous pouvons considérer que Sam Rainsy est représentant de la nation khmère ; il ne représente pas des électeurs de sa circonscription de Siem Reap et il ne représente pas non plus son parti politique. L'interdiction du mandat impératif exprimée à cet article est expliquée par le caractère non révocable d'un élu par ses électeurs, même si le député défendait une fois élu, une politique contraire à ses promesses électorales. La seule sanction possible se situe au moment des élections suivantes. Cette conception implique naturellement que, pas plus que ses électeurs, son parti ne peut prétendre imposer de directives au député. En effet, « aucun texte n'oblige un député à faire partie d'un groupe politique ni à lui rester fidèle ; aucun texte n'impose la discipline de vote (pratique par laquelle les parlementaires appartenant à un même parti votent tous dans le même sens) : la discipline ne peut être juridiquement que le produit du libre consentement des parlementaires ; son obligation juridiquement sanctionnée serait contraire au principe fondamental de la liberté d'exercice du mandat, commun à tous les systèmes de démocratie représentative »⁵⁷⁶.

« La constitution et le règlement intérieur ne fournissent guère d'arguments juridiques pour l'expulsion de l'Assemblée d'un député exclu de son parti. C'est sans doute la raison pour laquelle les dirigeants du FUNCINPEC n'ont pas demandé au comité permanent l'expulsion du député Sam Rainsy, mais seulement l'occupation d'un siège FUNCINPEC figurant sur la liste de Siem Reap par Nou Saing Khan en remplacement de Sam Rainsy »⁵⁷⁷.

Il existe autres éléments : le statut des partis politiques, le lien juridique entre le mandat parlementaire et l'appartenance partisane, qui devront être pris en compte dans l'analyse de l'affaire Sam Rainsy. Force est de reconnaître que dans le système électoral proportionnel, le parti politique joue un rôle central dans

⁵⁷⁵ Jean Marie Crouzatier, *Mandat parlementaire et appartenance politique : L'affaire Sam Rainsy*, Annales de la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Phnom Penh, 1996, p. 87.

⁵⁷⁶ Jean Marie Crouzatier, *op. cit.*, p. 90.

⁵⁷⁷ Jean Marie Crouzatier, *op. cit.*, p. 91.

désignation des candidats⁵⁷⁸. La dépendance des députés vis-à-vis des partis politiques se manifeste au moment de l'élection. Sans appartenance à une formation politique, les candidats ne peuvent se présenter individuellement à l'élection. Il faut être membre d'un parti politique et être investi par celui-ci. La dépendance des élus par rapport aux partis politiques ne s'arrête pas à l'investiture. Elle se prolonge dans le cours de l'exercice du mandat.

« Ce rôle déterminant justifie, pour le comité directeur du FUNCINPEC, la décision prise : il existe un lien automatique entre l'appartenance à un parti et la détention d'un mandat parlementaire ; la double notion de subordination et de loyauté à l'égard du parti sur le programme duquel il s'est présenté est une composante déterminante du statut de député. Il en résulte que tout manquement à cette obligation doit trouver une sanction logique dans la radiation du candidat de la liste, ou la révocation de l'élu »⁵⁷⁹.

Au Cambodge, le contrôle des élus par le parti est réel et fort. Dans ce système, les élus n'ont pas de tendance à s'autonomiser par rapport au parti dont ils sont membres. Ils ne peuvent jouer de leur légitimité dans les urnes pour faire pression sur leur parti. Ils ne peuvent aussi faire entendre publiquement leur différence par rapport à leur organisation, car leur légitimité électorale n'est pas un argument fort pour s'opposer à la légitimité partisane⁵⁸⁰.

Dans ce cas, nous pouvons dire que le système proportionnel ferait ainsi du Cambodge un « Etat de parti » ou « une partitocratie (expression fréquemment utilisée) » à propos de l'Italie : un Etat dans lequel les partis récupèrent à leur profit la souveraineté nationale ; un Etat dans lequel selon la rude formule de Max Weber le député devient « maître de l'électeur et serviteur du chef de la machine du parti »⁵⁸¹. En d'autres termes, la souveraineté n'appartiennent plus au peuple mais aux formations politiques.

⁵⁷⁸ Sur ce point, voir également infra titre deuxième et titre troisième de la première partie.

⁵⁷⁹ Jean Marie Crouzatier, *op. cit.*, p. 88.

⁵⁸⁰ En revanche, dans le scrutin majoritaire, le contrôle des élus par le parti n'est pas fort. Ceux-ci ont plus d'autonomie envers leur parti, car leur légitimité électorale est beaucoup plus forte que leur légitimité partisane. Le scrutin majoritaire permet aux élus de s'autonomiser.

⁵⁸¹ Jean Marie Crouzatier, *op. cit.*, p. 89.

§3 – Le remplacement

L'article 95 de la Constitution dispose que : « En cas de décès d'un membre de l'Assemblée nationale, démission ou abandon de la qualité de membre qui surviendrait six mois avant la fin de la législature, il doit être procédé à son remplacement dans les conditions fixées par le règlement intérieur de l'Assemblée nationale et par la loi électorale ».

L'article 118 alinéa 4 de la loi électorale du 26 décembre 1997 précise que « si dans la liste de candidats, un élu est décédé ou démissionnaire de ses fonctions ou est déchu de sa candidature de député, le candidat inscrit à la suite sur les listes des candidats du parti concerné sera élu député ». Comme l'élection a lieu au scrutin proportionnel de liste, le remplacement est effectué par le candidat venant sur la liste immédiatement après le dernier élu⁵⁸².

Encore faut-il souligner l'article 120 de la loi électorale : dans le cas où un membre de l'Assemblée nationale est décédé ou démis de ses fonctions ou déchu de la qualité de membre de l'Assemblée nationale, six mois au moins avant l'expiration de la législature, le parti politique concerné peut proposer la nomination d'un nouveau membre à titre de remplacement. Le choix se fera dans l'ordre des candidats inscrits sur la liste de candidature de la circonscription, sans qu'il y ait lieu de procéder à de nouvelles élections.

Dans le cas où un membre d'un parti politique démissionne de son parti, l'intéressé perd automatiquement sa qualité de député. Si la démission a lieu au moins 6 mois avant la fin de la législature, le parti politique concerné peut demander la nomination d'un nouveau membre à titre de remplacement. Le mandat du suppléant est lié à celui de l'élu principal. Le mandat du suppléant expire à la date où celui du titulaire du mandat est soumis à renouvellement.

Nous revenons sur l'affaire Sam Rainsy, les textes ne prévoient que les cas de décès, démission, ou abandon de la qualité de membre de l'Assemblée. Il est évident que le remplacement du député Sam Rainsy ne résulte pas d'un décès,

⁵⁸² La procédé de suppléance ne fonctionne que pour le scrutin majoritaire, c'est-à-dire l'élection partielle doit intervenir.

d'une démission ou d'un abandon de fonction élective. L'expression abandon de la qualité de membre de l'Assemblée suppose un acte volontaire de l'intéressé. Cette expression renvoie plutôt aux incompatibilités avec des fonctions publiques prévues par l'article 79 de la constitution⁵⁸³. Celles-ci désignent des situations dont le maintien, porterait atteinte à l'indépendance de l'élu et par contrecoup à celle de l'institution dont il est membre. L'élu doit donc exercer un choix : il renonce à l'activité incompatible ou bien il renonce au mandat que l'élection lui a conféré.

Section 2 : Les incompatibilités

L'étude des incompatibilités à la suite des inéligibilités (dans le cadre de la candidature) paraît justifiée. D'une part, elles sont proches quant au fond des dispositions correspondantes : ainsi la loi électorale du 26 décembre 1997 traite des incompatibilités aussitôt après les inéligibilités⁵⁸⁴. D'autre part, en fait, l'existence d'une inéligibilité conduit généralement le candidat à renoncer à la candidature. Après que la notion d'incompatibilité ait été précisée (§1), il conviendra de s'intéresser aux éléments que comporte leur régime : la détermination des situations ou activités incompatibles (§2).

§1 – La notion d'incompatibilité et d'inéligibilité

Il convient ici de préciser la notion d'incompatibilité et d'inéligibilité. Les inéligibilités frappent les titulaires de certaines fonctions d'autorité tels les membres des forces de police nationale et des forces de l'armée royale, les membres du Conseil constitutionnel, les membres du Conseil supérieur de la Magistrature, etc. Elles visent à éviter que les élus ne soient soumis à des pressions ou cherchent à protéger les électeurs contre les pressions qui pourraient être fondées par la fonction qu'exerce un candidat, alors que les incompatibilités ont pour but de protéger l'indépendance du parlementaire.

L'incompatibilité n'empêche pas de se porter candidat, mais dans le cas où le candidat concerné par une telle incompatibilité est élu, celui-ci devra soit renoncer à

⁵⁸³ Voir *infra* section 2 du présent chapitre.

⁵⁸⁴ Voir l'article 35 de la loi électorale du 26 décembre 1997.

son mandat soit renoncer aux fonctions incompatibles. « Le principal effet de l'incompatibilité est donc normalement de mettre l'élu dans l'obligation de choisir »⁵⁸⁵.

Ainsi, l'incompatibilité ne fait obstacle ni à la candidature, ni à l'élection. Mais, « si l'intéressé est élu, il doit adresser une demande à son ministère ou à l'entité dont il dépend, pour être placé en position hors cadre pendant la durée de son mandat. Dans cette situation, il aura automatiquement droit à promotion de grade et d'échelon et gardera ses droits d'ancienneté pour sa pension de retraite. A l'expiration de son mandat de député, l'intéressé pourra demander à reprendre son service dans son ministère ou son entité d'origine, mais la fonction qui lui sera confiée dépendra de la décision du ministère ou de l'entité concernée »⁵⁸⁶.

Il convient de souligner l'analyse de Marcel Waline et de Yves Gaudemet selon lesquels l'incompatibilité procède de la conviction que l'exercice simultané de deux fonctions, dont une au moins élective, par une même personne, doit être prohibé parce que les caractéristiques de ces fonctions sont de nature à affecter les conditions d'exercice de la fonction élective. « Elles entraîneraient leur titulaire à défendre simultanément des intérêts qui peuvent se révéler contradictoires entre eux ou bien le souci de plaire aux électeurs pourrait être gênant dans l'accomplissement de la fonction non élective »⁵⁸⁷.

§2 – La détermination des incompatibilités

Dans le but d'assurer l'indépendance du député dans l'exercice de son mandat, le mandat parlementaire doit pouvoir être rempli dans des conditions qui assurent « son digne et libre exercice ». L'exercice digne du mandat se traduit par des obligations concrètes pour les parlementaires : l'interdiction du mandat impératif⁵⁸⁸. Il s'oppose également à la dispersion des députés dans de multiples fonctions. Il en est de même pour l'indépendance. Elle justifie l'incompatibilité du mandat parlementaire avec certaines fonctions publiques (A) ou privées (B).

⁵⁸⁵ Jean-Claude Maclet, Droit électoral, PUF, Coll. Droit fondamental, Paris, 1989, page 126.

⁵⁸⁶ Article 35 alinéas 2, 3 de la loi électorale du 26 décembre 1997.

⁵⁸⁷ Yves Gaudemet, Les élections locales, éd. Dalloz, Coll. Collectivités locales, Paris, 1991, page 158.

⁵⁸⁸ Cf. l'article 77 alinéa 2 de la Constitution du 24 septembre 1993.

A – L'incompatibilité avec les activités publiques

De manière générale, l'exercice du mandat parlementaire est incompatible avec d'autres fonctions publiques. L'incompatibilité tend à protéger le mandat contre l'influence de l'exécutif qui exerce sur les membres de la fonction publique une autorité hiérarchique et disciplinaire. Elle vise aussi à mettre le service public à l'abri des pressions politiques et à en préserver la neutralité. Elle concerne également les fonctionnaires soumis à la loi portant statut commun des fonctionnaires de l'administration civile de 1994 et les fonctionnaires soumis à l'article 35 alinéa premier de la loi électorale. En effet, lorsqu'un fonctionnaire est en situation d'incompatibilité, il peut conserver le mandat électif qu'il a acquis sans pour autant démissionner de la fonction publique. Il suffit pour cela qu'il demande à être placé dans la position hors cadre prévue par l'article 35 alinéa 2 de la loi électorale du 26 décembre 1997. « A l'expiration de son mandat de député, l'intéressé pourra demander à reprendre son service dans son ministère ou son entité origine, mais la fonction qui lui sera confiée dépendra de la décision du ministre ou de l'entité concernée »⁵⁸⁹. Cette situation est confortable, car l'intéressé conserve le droit de réintégrer son corps d'origine à la fin de son mandat. Il conserve aussi ses droits à l'avancement et à la retraite.

Cependant, l'incompatibilité n'est pas absolue en droit cambodgien. L'article 79 de la Constitution du 24 septembre 1993 stipule que « le mandat des membres de l'Assemblée est incompatible avec l'accomplissement d'une fonction publique active et avec la qualité de membre d'une autre institution déterminée dans la présente Constitution, sauf pour assumer une fonction dans le Conseil des Ministres du Gouvernement Royal. Dans cette condition, le député en question a la qualité normale de membre de l'Assemblée mais ne peut avoir aucune fonction ni dans le Comité permanent, ni dans les autres commissions de l'Assemblée nationale ». L'article 79 de la Constitution ne prohibe pas le cumul de mandats entre celui de parlementaire et l'appartenace à la fonction gouvernementale⁵⁹⁰. Dans ce cas, la

⁵⁸⁹ L'article 35 alinéa 3 de la loi électorale du 26 décembre 1997.

⁵⁹⁰ De 1998-2003, Sok An, député de Takeo et Ministre de la Présidence du Conseil des ministres, Keat Chhon, député de Phnom Penh et Ministre de l'Economie et des finances, Tea Bahn, député Siem Reap et Ministre de la Défences, Hor Nam Hong, député de Kampong Cham et Ministre des Affaires étrangères, Mok Mareth, député de Takeo et Ministre de l'Environnement, Suy Sem, député de Pursat et Ministre de l'industrie et de l'énergie.

concentration de pouvoirs et d'influences dont bénéficient les cumulants rend inopérants ou affaiblis les mécanismes normaux d'équilibre et de contrôle au sein du système politique. Que signifie la séparation des pouvoirs lorsque les parlementaires sont en même temps membres de l'exécutif ?

B – L'incompatibilité avec les activités privées

L'activité parlementaire est en elle-même suffisamment prenante pour être déclarée incompatible avec l'exercice d'une activité professionnelle privée. Le temps d'un parlementaire devrait logiquement être entièrement consacré à l'exercice du mandat qui lui a été confié. Le parlementaire ne devrait pas exercer d'autres activités professionnelles rémunérées puisqu'il dispose d'une indemnité importante⁵⁹¹. L'indemnité est destinée à assurer l'honorabilité du parlementaire et à lui permettre d'exercer son mandat dans les conditions satisfaisantes.

Sur ce point, l'incompatibilité avec les activités privées des parlementaires n'est prévue ni par la constitution ou le règlement intérieur de l'Assemblée nationale ni par les lois électorales. En droit français, certaines fonctions exercées dans certaines entreprises sont incompatibles avec le mandat parlementaire⁵⁹². En droit cambodgien, seules les fonctions de membres du gouvernement sont incompatibles avec l'exercice des activités professionnelles dans le commerce ou l'industrie ; ces incompatibilités sont prévues par l'article 101 de la constitution. Sauf, l'interdiction du cumul des mandats prévu par l'article 79 de la constitution, le député serait-il libre d'exercer simultanément des activités dans le secteur privé ?

En la matière, le professeur Maurice Gaillard considère que « toute liberté est laissée aux députés qui pourront cumuler leur activité de parlementaire avec toute autre responsabilité économique, financière, sociale, etc. Rien n'est prévu pour leur

⁵⁹¹ En novembre 1993, l'Assemblée nationale a décidé de verser l'équivalent de 1750 dollars à chaque député. Cette décision intervint dans un contexte économique général où le traitement moyen d'un fonctionnaire oscillait autour de 12 dollars par mois ! La justification de cette décision réside dans la nécessité de lutter contre la corruption qui peut menacer le milieu parlementaire.

⁵⁹² Notamment les fonctions de chef, de président de conseil d'administration, de président et de membre de directoire, de président de conseil de surveillance, d'administrateur délégué, directeur général adjoint ou gérant, exercées dans les trois catégories d'entreprises dont la caractéristique est d'avoir des liens financiers avec l'Etat et les collectivités publiques.

interdire de servir de leur qualité d'élus nationaux pour faire fructifier leurs intérêts privés ou ceux de leurs associés dans des entreprises lucratives. On imagine aisément à quels excès peut conduire ce que l'on peut incontestablement qualifier de laxisme constitutionnel »⁵⁹³.

⁵⁹³ Maurice Gaillard, *op. cit.* p. 88.

« *L'élection encourage le charlatanisme* ».
E. RENAN

Titre deuxième : L'organisation de l'élection

La démocratie représentative, telle qu'elle est appliquée au Cambodge comme ailleurs, suppose que l'élection soit le principal moyen de légitimation des pouvoirs publics et de participation politiques des citoyens au fonctionnement des institutions.

Le principe de la démocratie représentative nécessite l'organisation d'élections libres et équitables qui fourniront aux pouvoirs publics un label de légitimité. Cette légitimité démocratique des pouvoirs publics résulte de la volonté du peuple, détenteur de la souveraineté, exprimée par la voie d'élection libre.

L'organisation de l'élection comporte normalement plusieurs étapes : l'inscription sur les listes électorales, l'enregistrement des partis politiques qui participeront à la compétition électorale, le dépôt de candidatures, la campagne électorale, le dépouillement des bulletins de vote, la proclamation des résultats, etc. La réalisation de ces différentes étapes commande la mise en œuvre de moyens humains, juridiques, matériels et financiers. Ces moyens sont gérés par le Comité National Electoral (*Chapitre 1*).

Aujourd'hui, dans le système politique démocratique, la campagne électorale apparaît comme l'acte déterminant de l'élection parce que le choix des citoyens ne se porte pas spontanément. Pour que l'opinion publique se forme, il faut en revanche que les débats politiques s'ouvrent, sous le contrôle du Comité national Electoral, pendant la période légale durant laquelle les partis politiques font connaître leurs candidats et leur programme, confrontent leurs idées et rivalisent légitimement pour se concilier le maximum d'électeurs (*Chapitre 2*).

Chapitre 1 : La gestion de l'élection

Régulateur de la légitimité du pouvoir politique, le Comité National Electoral se trouve très étroitement impliqué dans l'organisation de l'élection par le biais de ses services ou de ses agents comme ceux de la commission électorale de Khèt/Krung et de la commission électorale de Khum/Sangkat qui agissent, en matière électorale, au nom de lui. Le Comité National Electoral agit au nom de l'Etat sans être subordonné au gouvernement et bénéficie, pour le bon exercice de ses missions, de garanties qui lui permettent d'agir en pleine indépendance, sans que son action puisse être orientée ou censurée, si ce n'est par le Conseil constitutionnel.

Reconnue comme seule autorité légitime⁵⁹⁴ dans la gestion du suffrage, le Comité National Electorale joue en effet un rôle très important dans tout le processus électoral. Il dispose de pouvoirs étendus : de réglementation, de contrôle, d'injonction et de nomination. Il édicte les règles qui ont un caractère général et impersonnel, comme par exemple, « le règlement et les procédures pour les élections législatives » adaptés à chaque consultation électorale (29 mai 1998, 17 décembre 2002) ainsi que le Code de bonne conduite pour les partis politiques (9 décembre 2002). Il nomme les commissions électorales de Khèt/Krung, les commissions électorales de Khum/Sangkat et les commissions des bureaux de vote.

Pour que la légitimité des élus soit crédible, le Comité National Electoral surveille et contrôle le travail de ces différentes commissions et assure le bon déroulement des opérations électorales. Il assume une lourde responsabilité politique (*Section 1*), en étant comptable de la sincérité des résultats de l'élection et donc de la légitimité des élus (*Section 2*).

⁵⁹⁴ Voir *infra* Section 2, §1, sur le mode de sa désignation.

Section 1 : Le CNE, un organe aux responsabilités considérables

Le Comité National Electoral est à la fois une autorité administrative indépendante, au sens technique de l'expression, et une autorité juridictionnelle. Dans l'exercice de ses fonctions, il est placé hors hiérarchie administrative, échappe à tout pouvoir d'instruction et dispose d'une liberté d'action juridiquement garantie.

L'article 12 de la loi électorale du 26 décembre 1997 dispose : « Le Comité National Electoral est un organe indépendant et neutre dans l'exercice de ses attributions ». Cet article commande que tous ses membres décident et agissent conformément à la loi et non pas en fonction de leur appartenance partisane. En effet, ce Comité doit jouer un rôle impartial dans l'exercice de ses fonctions, dont les décisions s'imposent, sous le contrôle du Conseil constitutionnel, tant à la hiérarchie administrative qu'aux acteurs politiques.

La compétence du CNE étant particulièrement large dans la bonne gestion du processus électoral, on a souvent mis en cause son mode de désignation et la réalité de son indépendance⁵⁹⁵. Face à ces situations de critiques⁵⁹⁶ le CNE a été réformé en octobre 2002.

Dans le processus électoral, le Comité National Electoral se voit confier des attributions diverses (§1) et son intervention dans la gestion de l'élection législative se fait par l'intermédiaire d'un certain nombre de structures différentes au niveau local (§2) : les commissions électorales de Khèt/Krung et les commissions électorales de Khum/Sangkat qui assurent des fonctions assez diversifiées.

⁵⁹⁵ Voir particulièrement le compte rendu de la conférence sur « les élections au Cambodge : les expériences et les directions pour l'avenir », organisée par CICP (The Cambodian Institute for Cooperation and Peace) et NDI (The National Democratic Institute for International Affairs) les 23-24 avril 2002.

⁵⁹⁶ Surtout les trois de formations d'opposition : le Parti Sam Rainsy, le Parti de l'âme khmère présidé par le prince Norodom Chakrapong et le Parti de Soutien national du Cambodge présidé par M. Pen Sovann, ancien vice-président du Conseil d'Etat, puis Président de ce Conseil de la République populaire du Kampuchéa (1979-1981).

§1 – La diversité des fonctions

Les fonctions assurées par le Comité National Electoral sont assez nombreuses. Selon l'article 16 de la loi du 17 septembre 2002 portant amendement de la loi électorale prévoit que le Comité National Electoral est responsable de la préparation du programme d'organisation et de la conduite des élections dans l'ensemble du pays. Il dispose de toutes les compétences nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Cet article lui reconnaît et énumère vingt huit pouvoirs. Ceux-ci sont définis de façon extensives et larges. Cependant, il est possible de les regrouper en deux catégories de fonctions : les fonctions d'organisation d'une part et de contrôle d'autre part⁵⁹⁷.

A – La fonction d'organisation

Le Comité National Electoral exercera ses fonctions en toute indépendance afin d'assurer la sincérité du scrutin. Il est le garant du respect de ce principe de légitimité démocratique. Il dispose d'un pouvoir réglementaire qui lui permet d'élaborer les actes réglementaires, les procédures et les directives garantissant le déroulement des élections dans le cadre de lois en vigueur ; il peut prendre toute mesure pour assurer le bon fonctionnement du scrutin ; il peut aussi prendre des mesures visant à la sécurité et au maintien de l'ordre public à l'occasion de l'élection. A ce titre, il dispose de la force publique.

L'article 29 de la loi du 17 septembre 2002 portant amendement de la loi électorale prévoit que « les autorités de tout niveau, responsables de la sécurité et de l'ordre public et toutes autres autorités publiques doivent coopérer avec le Comité National Electoral et les commissions électorales de tous échelons pour maintenir la sécurité et l'ordre public pendant la campagne électorale, le déroulement du scrutin et le dépouillement des bulletins de vote, sur la demande qui leur en sera fait, par le Comité National Electoral ou les commissions électorales de tout niveau ».

⁵⁹⁷ Il existe une troisième fonction : la fonction juridictionnelle. En matière de contentieux électoral, le Comité National Electoral est compétent pour statuer sur toutes les requêtes relatives aux élections à l'exception de celles qui relèvent de la compétence des tribunaux judiciaires. Cette fonction sera examinée plus loin (Titre IV).

Le Comité National Electoral apparaît comme le moteur central de tout le mécanisme électoral. Un mécanisme qui va conférer la légitimité démocratique aux pouvoirs publics. Le CNE intervient de façon décisive à tous les stades du processus électoral depuis la détermination de la qualité d'électeur, jusqu'à la proclamation des résultats de l'élection.

B – La fonction de contrôle

Il s'agit de contrôler certaines opérations se rapportant au processus électoral. Dans cette fonction, il contrôle notamment le déroulement de la campagne électorale. Il s'agit du contrôle des moyens utilisés par les candidats et les partis politiques : sont-ils conformes aux principes énoncés dans les lois électorales, aux règlements et aux procédures du CNE ? L'égalité d'accès des candidats et des partis politiques aux moyens de communication audiovisuelle est-elle réalisée ?

Il contrôle les recettes et les dépenses de campagne électorale. Il s'agit du contrôle des ressources des partis politiques prévues par l'article 27 de la loi sur les partis politiques du 18 novembre 1997 et du contrôle des dépenses des partis et de leurs candidats : sont-elles susceptibles d'affecter la liberté de choix des électeurs ou la sincérité de l'élection⁵⁹⁸ ? Mais, ce dernier point, est une très délicat pour le CNE.

Il contrôle la conformité à la loi, aux règlements et aux procédures des opérations électorales ainsi que la régularité des élections. Il doit contrôler de manière impartiale le bon déroulement du processus électoral en garantissant le respect des principes démocratiques, le respect des droits de l'homme, des libertés individuelles et collectives.

On retrouve ici, l'effort des exigences démocratiques et le souci affiché du respect du principe d'égalité, même si le contexte actuel en rend la réalisation difficile (voir *infra*).

⁵⁹⁸ En France, le législateur français a souhaité limiter le volume des dépenses électorales autorisé. La loi du 11 mars 1988 a posé le principe d'un plafonnement des dépenses pour les élections présidentielles et législatives tout en instituant pour les candidats à ces élections l'obligation de présenter un compte de campagne ; et la loi du 15 janvier 1990 a généralisé le système en a précisé les modalités en insérant dans le Code électoral un chapitre 5 bis consacré au financement et au plafonnement des dépenses électorales (art. L. 52-4 à L. 52-18).

§2 – La pluralité des structures

L'efficacité de la gestion des élections du CNE ne tient pas seulement aux pouvoirs que la loi lui attribue mais est liée à un ensemble d'organes exécutifs territoriaux qui sont directement subordonnés à son autorité. Ces autorités déconcentrées jouent également pour leur part un rôle important dans la gestion des élections. Elles constituent des moyens concrets d'exécution de ses décisions.

Au niveau de la province (Khèt) ou de la Ville (Krung), nous trouvons d'abord la commission électorale de Khèt/Krung qui va jouer le rôle de relais de diffusion des instructions nationales du CNE et d'instrument d'adaptation aux situations locales, grâce aux pouvoirs de décisions assez étendus que la loi lui a reconnu et que le CNE peut lui déléguer⁵⁹⁹. La commission électorale de Khèt/Krung est composée de cinq membres. Ses membres sont nommés par le CNE « parmi les citoyens, les fonctionnaires et/ou les notables de Khèt/Krung, titulaires de droit de vote, à l'exclusion des militaires, des personnel de police, des personnels judiciaires, des desservants d'un culte, des gouverneurs, des vices-gouverneurs de Khèt/Krung, des gouverneurs, des vices-gouverneurs de Srok/Khan, des conseillers de Khum/Sangkat, des chefs, des sous-chefs du village »⁶⁰⁰.

Le même mécanisme de délégation par le CNE, va permettre à la commission électorale de Khum/Sangkat de rapprocher l'action du CNE des réalités du terrain et d'assurer certaines fonctions dans l'organisation du processus électoral. Les membres de la commission électorale de Khum/Sangkat sont, sur la proposition de la commission électorale de Khèt/Krung, nommés par le CNE « parmi les citoyens, les fonctionnaires et/ou les notables du Srok/Khan, titulaires de droit de vote, à l'exclusion des militaires, des personnel de police, des personnels judiciaires, des desservants d'un culte, des gouverneurs, des vices-gouverneurs de Srok/Khan, des conseillers de Khum/Sangkat, des chefs, des sous-chefs du village »⁶⁰¹.

⁵⁹⁹ Cf., l'article 19 de la loi électorale du 26 décembre 1997.

⁶⁰⁰ L'article 18 de la loi portant sur amendement de la loi électorale du 17 septembre 2002.

⁶⁰¹ Article 20 de la loi portant sur amendement de la loi électorale du 17 septembre 2002.

A côté de ces organismes de gestion générale du processus électoral, un autre organe, la commission du bureau de vote est chargée, dans la phase préparatoire du scrutin, d'établir les listes électorales et, pendant le déroulement du suffrage, de recueillir les votes. Les membres de cette commissions du bureau de vote sont nommés par le CNE sur la proposition de la commission électorale de Khèt/Krung, « parmi les citoyens, les fonctionnaires dans le Srok/Khan, dans le Khum/Sangkat, titulaires du droit de vote, à l'exclusion des militaires, des personnel de police, des personnels judiciaires, des desservants d'un culte, des gouverneurs, des vices-gouverneurs de Srok/Khan, des conseillers de Khum/Sangkat, des chefs, des sous-chefs du village »⁶⁰². Il appartient au CNE de décider librement de leur implantation géographique sur l'ensemble du pays sous la seule réserve d'une limitation du nombre d'électeurs prévue à l'article 46 de la loi portant amendement de la loi électorale du 17 septembre 2002.

Pour éviter les pressions possibles sur des électeurs, le législateur cambodgien a exclu, malgré l'insuffisance des ressources humaines, certaines catégories de personnes qui pourraient influencer sur leur liberté de choix telles que les chefs de circonscriptions administratives, les militaires et les policiers qui incarnent le plus directement l'autorité physique, les ministres de cultes en raison de l'ascendance morale qu'ils peuvent exercer sur les électeurs.

Les différentes commissions électorales au niveau local remplissent les différentes fonctions autorisées ou imposées par les lois et les règlements en vigueur. Elles doivent également remplir les missions et les compétences qui leur sont confiées par le Comité National Electoral. Dans l'exercice de leurs fonctions électorales, les membres des commissions électorales de tous les échelons doivent être neutres et impartiaux⁶⁰³.

En raison de l'importance de ses tâches, de la nature de ses modes d'intervention, et de sa présence sur le terrain à travers les différentes structures territoriales directement sous son autorité, le CNE doit être l'instrument principal de la bonne gestion du processus électoral général.

⁶⁰² Article 22 de la loi portant sur amendement de la loi électorale du 17 septembre 2002.

⁶⁰³ Cf., l'article 12 de la loi électorale du 26 décembre 1997.

Section 2 : La conduite de l'élection : Le CNE

En démocratie représentative, l'élection est généralement utilisée pour que les citoyens, exprimant la souveraineté populaire sur le plan national, désignent leurs représentants. Elle est le moyen de leur participation au système politique et de la légitimation des pouvoirs publics. Pour que l'expression des citoyens soit respectée et que les pouvoirs issus de ce mécanisme de désignation soient légitimes et crédibles, l'organisation de l'élection doit être réglementée avec grand soin.

Tout le monde sait que la fraude électorale non seulement contrarie tel ou tel principe de sincérité du scrutin ou fausse tel ou tel résultat particulier mais encore disqualifie le pouvoir et le processus démocratique tout entier. C'est pourquoi le législateur s'est efforcé de prévenir la fraude⁶⁰⁴.

La sincérité des élections dépend largement de l'organisation d'un suffrage libre et équitable par une autorité indépendante, neutre et impartiale : le CNE (§1). Afin de faire respecter le principe du « suffrage universel libre, juste et équitable », le CNE doit pouvoir traiter les anomalies qui pourraient le mettre en cause (§2).

§1 – Le CNE, l'exigence de l'indépendance et de l'impartialité

L'exigence de l'indépendance du Comité National Electoral est une condition indispensable afin d'assurer l'élection libre, juste et équitable. En tant qu'institution indépendante et impartiale dans le processus électoral, gardienne du respect des principes d'égalité, de légalité, de liberté et de pluralité, le CNE a le devoir de se tenir en dehors des conflits partisans.

En 1993, l'expérience nous montre qu'afin d'assurer « un environnement politiquement neutre permettant la tenue d'élection libre et équitable, les institutions, organismes et services administratifs qui pourraient influencer directement sur les résultats des élections seront placés sous la supervision ou le contrôle direct de

⁶⁰⁴ Cf., *infra* Chapitre 2 sur la répression en matière électorale du Titre quatrième de la présente partie.

l'Organisation des Nations Unies »⁶⁰⁵; l'APRONUC a été considérée comme l'organe neutre et indépendant durant la période de transition et devait remplir ses missions dans l'esprit de neutralité et d'indépendance pendant le processus électoral pour que les résultats des élections soient jugées libres et équitables et conformes à la volonté des citoyens⁶⁰⁶.

Les expériences étrangères illustrent la même exigence d'indépendance et de neutralité des autorités compétentes pour l'organisation des élections. Les différentes commissions électorales indépendantes sont mises en place aux Philippines, en Afrique du Sud et en Inde⁶⁰⁷.

Le statut d'indépendance du Comité National Electoral est garanti par la loi électorale. Le législateur a expressément fixé à l'article 12 de la loi électorale du 26 décembre 1997 les directives de conduite et indiqué la déontologie qui doit inspirer le CNE : il est « un organe indépendant et neutre dans l'exercice de ses attributions. Tous ses membres comme ceux des commissions de tous les échelons, doivent être neutres et impartiaux dans l'exercice de leurs fonctions électorales ». Le CNE exercera donc ses missions en toute indépendance afin d'assurer l'élection libre et la sincérité du suffrage. Il est le garant du respect de ces deux exigences.

Le statut de son indépendance est renforcé vis-à-vis des autres pouvoirs publics par des prérogatives reconnues par la loi électorale. A cet égard, l'article 30 de la loi électorale précise que « le président du Comité National Electoral a rang et prérogative de vice-Premier ministre. Le vice-président du Comité National Electoral a rang et prérogative de ministre. Les membres du Comité National Electoral ont

⁶⁰⁵ L'article 6 des Accords de Paris du 23 octobre 1991.

⁶⁰⁶ Le 10 juin 1993, à l'occasion de la réunion du CNS (Conseil National Suprême ou en anglais SNC: Supreme National Council), M. Akashi, le représentant spécial du Secrétaire Général des Nations Unies, a déclaré que: « les résultats des élections reflétaient de manière équitable et exacte la volonté du peuple cambodgien ».

⁶⁰⁷ Cf., le rapport présenté par le groupe de neuf étudiants de l'Université de Michigan, « Cambodia Election Law Project », Volume One, March 1997, produced by Pro Bono Cambodia, Program For Cambodia Law & Development. Ce rapport a indiqué que “*The experience of other countries verify that Independent Election Commissions can be an integral part of insuring free and fair election*”; “*In eleven African countries, for example, from Ghana to Sierra Leone to South Africa, Independent Election Commissions have become part of the potential landscape*”.

rang et prérogative de secrétaires d'Etat. Le secrétaire général du Comité National Electoral a rang et prérogatives de directeur général de ministère ». La reconnaissance de ces rangs prestigieux aux membres du CNE devait les regarder d'être influencés par certains hommes politiques. Ils peuvent être plus respectés⁶⁰⁸.

De même afin de renforcer l'indépendance du CNE, la loi électorale exige que le président, le vice-président et les membres du CNE qui sont membres d'un parti politique ou fonctionnaires, doivent, après leur nomination, démissionner définitivement de leur partis ou se mettre en position hors cadre jusqu'à expiration de leurs mandats. La révocation des président, vice-président et membres est de la compétence de l'Assemblée nationale⁶⁰⁹. La garantie des fonctions des membres du CNE est particulièrement solide pour qu'ils puissent exercer indépendamment possible ses fonctions.

Il faut remarquer que le degré de l'indépendance du CNE dépend aussi de son mode de désignation. Le choix de ses membres résulte inévitablement d'opérations politiques ; on ne peut le constituer autrement. Ce mode de désignation est effectivement susceptible d'être critiqué⁶¹⁰. Les cinq membres du CNE⁶¹¹ sont

⁶⁰⁸ Au Cambodge, « une règle sociale essentielle ...est le respect du cadet envers l'aîné. « Aîné » signifie une personne plus âgée, plus instruite en connaissances modernes ou en savoir en traditionnels, plus riche, ou influence auprès des grands. Dans ce contexte, un fils est forcément tort dans un différend qui l'oppose à son père, un supérieur hiérarchique ne saurait se tromper, ... », Marie-Alexandrine Martin, *Le mal Cambodgien, une histoire d'une société traditionnelle face à ses leaders politiques 1946-1987*, Hachette, Paris, 1989, p. 131.

⁶⁰⁹ Cf., l'article 15 de la loi du 17 septembre 2002 portant amendement de la loi électorale.

⁶¹⁰ Les trois partis d'oppositions (*voir supra*) ont protesté contre la composition du CNE proposée par le Ministère de l'Intérieur. Ils souhaitent que les trois partis représentés à l'Assemblée nationale soient aussi dans le CNE, l'organisme d'arbitrage électoral. Dans un communiqué commun, les trois partis ont protesté contre composition du CNE « manipulée par le parti au pouvoir » parce que proposée par le Ministère ; ils sont très inquiets du manque d'indépendance, de neutralité et d'impartialité de cette institution. La stratégie commune aux trois partis, a indiqué le chef du PSR, « est de lutter contre les fraudes électorales, les intimidations, les achats de voix, d'empêcher les ressortissants vietnamiens d'aller voter, et de contribuer à faire voter davantage de Cambodgiens », ces propos recueillis par Kong Sothanarith, *Cambodge Soir* N° 1612 du 29 septembre 2002, p. 7. Certains membres du parti FUNCINPEC ont également contesté la nouvelle composition du CNE proposée par le Ministère de l'Intérieur même si les deux personnalités de la formation royaliste ont été retenues dans cette composition. Ainsi, M. Keo Rémy, député du FUNCINPEC, a contesté fermement les candidatures des cinq personnalités politiques. Selon lui, « Nous avons besoins de personnes issues d'un

sélectionnés par le Ministère de l'Intérieur. Le Ministère soumet une proposition de cinq membres au Conseil des ministres qui en délibère avant d'être entérinés par l'Assemblée nationale. « Le président, le vice-président et les membres du Comité National Electoral seront nommés par *Preah Reach Kret* (décret royal) au moins 7 mois avant le jour du scrutin sur la proposition du Conseil des ministres après approbation de l'Assemblée nationale à la majorité absolue de ses membres »⁶¹². Pendant plusieurs jours, un débat s'est tenu à l'Assemblée nationale. L'opposition dispose de 15 sièges dans cette assemblée. Elle a pris part aux débats qui se sont prolongés dans les médias. La décision du PSR de boycotter la dernière réunion, le jour du vote (le 25 octobre 2002), n'a pas réussi à empêcher 85 députés parmi 122 d'apporter leur soutien à la proposition du Conseil des ministres.

L'actuel CNE est composé de cinq membres qui sont choisis parmi les personnalités ayant une expérience dans le domaine politique, dans le domaine professionnel et une bonne réputation⁶¹³. Les cinq membres du CNE sont : M. Im Soursdey, président ; secrétaire général de la précédente CNE ; Licencié en Sciences ; c'est le meilleur expert en mécanismes électoraux du Cambodge ; M. Ngè Chhay Leang, vice-président ; Licencié en Commerce ; formé au Japon à la Gestion de l'Administration et des élections ; il était juriste au Ministère de l'Intérieur, spécialisé dans les questions électORALES ; M. Mean Satik, membre ; Licencié en Mathématiques ; il était le principal du Lycée Preah Monivong de Battambang ; Mme Dr. Sim Chum Bo ; Docteur en Philosophie de l'Université de l'Oregon (Etats-Unis) ; elle avait travaillé au bureau de Phnom Penh de The Asia Foundation et, précédemment, du PNUD.

processus indépendant de sélection ; les candidats au CNE doivent être indépendants mais ils ont été de facto choisis par les partis » ; « Nous, membres du FUNCINPEC, ne sommes même pas au courant de la sélection des deux candidats issus de notre parti », in *Cambodge Soir*, N° 1621 du 13 octobre 2002, p. 7.

⁶¹¹ La composition de l'ancien CNE était de 11 membres. D'après l'ancien article 13 de la loi électorale du 26 décembre 1997 a prévu que le CNE s'est composé de : un président, un vice-président, deux citoyens Khmers titulaires du droit de vote, un représentant de chaque parti politique ayant un siège à l'Assemblée nationale, deux hauts fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur et un représentant des organisations non-gouvernementales (ONG). La précédente CNE, les membres étaient représentants des partis politiques qui ont des sièges à l'Assemblée nationale.

⁶¹² Article 13 de la loi du 17 septembre 2002 portant amendement de la loi électorale.

⁶¹³ Cf., l'article 13 de la loi portant sur amendement de la loi électorale du 17 septembre 2002.

En tout état de cause, le statut d'indépendance du CNE est officiellement garanti par la loi électorale ; surtout la procédure de désignation et de révocation des membres du CNE est particulièrement forte pour que ses membres soient indépendants ; en plus, avant de prendre leurs fonctions, tous les membres du CNE doivent prêter serment devant *Preah Tévda Reaksar Svétachhath*⁶¹⁴. En réponse à la question posée par un journaliste du *Cambodge Soir*, sur les exigences d'indépendance, de neutralité et d'impartialité souhaitée par la population et la communauté internationale, M. IM Soursdey, Président du CNE, a souligné que « ce qui est important, c'est que nous agissions conformément à la loi. Pour assurer la crédibilité du CNE, il est important que nous agissions dans la transparence. Pour cela, nous serons très ouverts aux remarques des partis et des ONG impliquées dans les élections. Nous devons informer le public par avance de tout ce que nous ferons. En tant que président du CNE, j'aurai une très grande responsabilité. Je dois garantir l'indépendance, la neutralité et l'impartialité de cette institution. Je n'accepterai aucune ingérence de quelque parti ou de quelque personne que ce soit. J'ai bien conscience que la partialité entraîne l'injustice »⁶¹⁵.

Son indépendance est également renforcée par la contrainte d'une sanction pénale à l'encontre des membres du CNE et de ses agents. Ainsi l'article 126 de la loi portant amendement de la loi électorale du 17 septembre 2002 prévoit : « Est possible d'une amende de 10.000.000 à 50.000.000 de riels ou révoqué à perpétuité de ses fonctions électorales tout agent, membre ou employé du Comité National Electoral ou tout agent, membre ou employé d'une commission électorale qui a violé l'article 12 de la présente loi ».

§2 – Le traitement des anomalies

La compétition électorale devrait être dominée par les principes d'égalité, de liberté et d'indépendance, de neutralité, d'impartialité de l'autorité administrative. A cet égard, le CNE, les commissions électorales de Khèt/Krung, les commissions électorales de Khum/Sangkat, les commissions du bureau de vote sont, dans l'organisation des élections, tenus à une obligation stricte de neutralité à l'égard des

⁶¹⁴ Statue d'une divinité qui se trouve dans l'enceinte du Palais Royal.

⁶¹⁵ Propos recueillis par Pen Bona dans *Cambodge Soir*, N° 1634 du 30 octobre 2002, p. 9.

partis politiques et de leurs candidats, c'est dire que le CNE et les différentes commissions électorales ne peuvent réservé de traitement privilégié à aucun parti.

Pendant le processus électoral, les pressions peuvent être exercées aussi bien sur les partis politiques – leurs candidats⁶¹⁶ – que sur les électeurs. Certains candidats peuvent faire l'objet de menaces dans le but de les décourager de mener la campagne électorale de manière active. De même les électeurs peuvent être menacés pour qu'ils votent pour un parti politique. Les moyens dans les deux cas sont divers. Il peut être question de menaces physiques ou de pressions morales ou psychologiques. Il est aussi possible de recourir à la corruption qui est une manipulation du vote des électeurs. La corruption ne consiste pas uniquement à donner de l'argent, elle peut prendre la forme de promesses notamment de délivrer des autorisations administratives, d'obtenir des emplois, des marchés publics...

Une enquête réalisée par l'organisation américaine « The Asia Foundation » entre le 20 février et le 14 mars 2003, sur un échantillon représentatif de 1000 personnes âgées plus de 18 ans montre que « un quart (26 %) des électeurs pensent que l'achat de vote est possible, un autre quart (23 %) dit avoir été informé que les partis ont offert de l'argent pour s'assurer des voix lors des élections communales [3 février 2001] et presque la moitié (46 %) ont entendu parler de dons en nature (riz, T-shirt, glutamate, etc.) effectués par les formations politiques durant la campagne électorale »⁶¹⁷.

Dans ces cas, l'intervention de l'administration dans la bonne gestion de l'élection peut prendre les mesures appropriées : les mesures préventives et les mesures répressives

⁶¹⁶ Cf., “Violence and Intimidation”, in Final Report : 1998 National Assembly Election in Cambodia, Comfreli, 25 February 1999, p. 16.

⁶¹⁷ Voir ce sondage in *Cambodge Soir*, N° 1774 du 22 mai 2003.

A – Les mesures préventives

Il existe essentiellement deux procédés : il s'agit d'abord d'améliorer la loi électorale. La loi du 17 septembre 2002 portant amendement de la loi électorale va dans ce sens. L'expérience française en ce domaine montre que l'amélioration du Code électoral est un exercice perpétuel. A titre d'exemple, nous pouvons citer la loi n° 88-1262 du 30 décembre 1988 qui a modifié diverses dispositions du Code électoral relatives aux procédures de vote. Cette loi est venue enrichir le Code par de nouvelles dispositions sur la prévention de la fraude⁶¹⁸.

En matière électorale, l'administration est tenue à une obligation de stricte neutralité⁶¹⁹ à l'égard des partis politiques et de leurs candidats. Pourtant, en pratique, l'administration peut réservé un traitement privilégié à un tel ou tel parti ou candidat. A travers cette obligation de neutralité, par la directive N° 620 du 11 juillet 2003, le Ministère de l'Intérieur ordonne aux *Mé Khum / Choa Sangkat*⁶²⁰, aux adjoints⁶²¹, et aux conseillers municipaux⁶²² de s'abstenir de participer à toute manifestation publique pouvant avoir un caractère de campagne électorale.

Ensuite, l'effort doit être dirigé dans le sens d'une meilleure connaissance des règles électorales : le secret du vote, la liberté du vote, par les électeurs. Les « spots » d'information éducative réalisés par le CNE et par Comfrel⁶²³ sont très intéressants afin de lutter contre les fraudes électorales. Car, la formation civique des citoyens est irremplaçable dans ce domaine. Comme écrit Jean-Claude Masclet, « la solution du problème de la fraude électorale passe par l'éducation, toujours à parfaire, de la démocratie »⁶²⁴.

⁶¹⁸ Voir le commentaire de la loi du 30 décembre 1988 par Maurice-Pierre Roy, « La lutte contre la fraude électorale », AJDA, juin 1989, Paris, pp. 355-364.

⁶¹⁹ Voir également *supra*.

⁶²⁰ Équivalent du maire de la commune en France.

⁶²¹ Ou premier *Chumtop* ou deuxième *Chumtop* pour le *Khum* et premier *Choa Sangkat Rorng* ou deuxième *Choa Sangkat Rorng* pour le *Sangkat*.

⁶²² Ou membre du *Krom Preok Saa Khum/Sangkat*.

⁶²³ Committee for Free and Fair Elections in Cambodia.

⁶²⁴ Jean-Claude Masclet, « Le droit des élections politiques, PUF, Que sais-je ? , Paris, 1992, p 123.

B – Les mesures répressives

La sincérité du scrutin est une condition essentielle de la démocratie représentative. Pour que le suffrage soit sincère et les résultats authentiques, le processus électoral doit être organisé de telle sorte que la compétition entre les partis politiques soit loyale.

Les lois électorales, les règlements et les procédures pour les élections législatives comprennent ainsi un volet répressif pour toutes les manœuvres portant atteinte à la sincérité électorale durant ce processus. En outre, si tous les moyens peuvent être bons pour solliciter les votes des électeurs, ils ne sont pas forcément loyaux et sont parfois punissables lorsqu'ils atteignent certaines limites. Il revient alors aux autorités compétentes ou aux juges d'intervenir en cas d'abus manifeste.

Il s'agit de deux procédés d'interventions. D'abord, le traitement non répressif qui a pour but de régler les contestations relatives à la régularité des actes et à la validité des résultats d'élections. Il relève de la compétence du CNE et de celle du Conseil constitutionnel. Ensuite, le traitement répressif⁶²⁵ tend à condamner les auteurs de fraudes commises à l'occasion des élections. Cette répression relève, selon le cas, de la compétence du CNE ou de la juridiction pénale. La répression est plus sévère lorsque les auteurs de l'infraction sont des membres du CNE, de la commission électorale de Khèt/Krung et de la commission électorale de Khum/Sangkat ainsi que des agents publics⁶²⁶.

Au demeurant, le mécanisme juridictionnel, quand il existe, n'est pas toujours un traitement efficace. Les juridictions pénales hésitent, faute de preuves évidentes, à réprimer les fraudes. La sollicitation du droit pénal devient aujourd'hui artificielle. Les juridictions non-répressives, pour leur part, se préoccupent surtout des effets de la fraude électorale quand elle a pu produire des effets sur le résultat de l'élection.

Pour l'élection législative de 2003, « le Comité National Electoral a accompli sa tâche de façon transparente et professionnelle. Les changements récents dans sa structure et sa composition ont accru sa capacité opérationnelle et ont permis au

⁶²⁵ Voir *infra* titre quatrième de cette partie sur le contentieux électoral.

⁶²⁶ Cf., Chapitre 11 de la loi du 17 septembre 2002 portant amendement de la loi électorale.

CNE de travailler plus efficacement que lors des précédents scrutins. Le CNE a consulté les partis politiques, les ONG, les médias et autres acteurs sur une grande variété de questions. De façon similaire, les Commissions électorales provinciales (CEP) et communales (CEC) ont tenu des réunions hebdomadaires avec les partis politiques afin de les informer sur le processus électoral et débattre de leurs questions. De telles rencontres ont servi à promouvoir le dialogue et à accroître la confiance des différents acteurs dans le processus »⁶²⁷.

Dans un système politique démocratique, la campagne électorale est une des conditions de l'élection libre et équitable. Le droit électoral doit donc poser des règles tendant à assurer l'égalité entre les partis politiques et les candidats. L'objectif est de permettre à chaque parti ou candidat de bénéficier d'une propagande électorale minimale.

⁶²⁷ Groupe de mission d'observation électorale de l'Union européenne au Cambodge.

Chapitre 2 : La campagne électorale

Le mécanisme de légitimation électorale suppose qu'un électeur soit informé et éduqué afin de formant son jugement de manière indépendante. Pour parvenir à cet objectif ou, du moins, s'en rapprocher, il est donc indispensable que l'organisation de l'élection soit compatible avec ces exigences.

La démocratie libérale repose sur les libertés publiques en particulier les libertés d'opinion et d'expression, et tout particulièrement l'indépendance de la presse. Au début des années 90, ce problème constituait un enjeu important des luttes menées contre le pouvoir autoritaire du régime de parti unique. Avec les Accords de Paris de 1991, la reconnaissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales était considérée comme une composante indispensable de la démocratie.

Aujourd'hui, la campagne électorale est un enjeu politique important dans la compétition électorale. Elle est l'acte déterminant de l'élection. Les partis politiques jouent un rôle central dans la mobilisation électorale. Ils ont d'une part contribué à diffuser un intérêt spécifique pour les questions politiques. Ils ont d'autre part rationalisé la conquête des suffrages.

Dans un système politique démocratique, la campagne électorale apparaît comme une à la fois nécessaire et problématique. Nécessaires parce que les choix des électeurs ne se manifestent pas spontanément ; ils ont besoins d'être informés ; les partis politiques doivent faire connaître leurs candidats et leur programme politiques, confronter leurs idées.

Problématiques parce que la campagne électorale suppose la liberté des acteurs. Les partis politiques et les candidats qui disposent des moyens financiers les plus importants auront un avantage certain. La légitimité issue des urnes des pouvoirs publics par ces procédés inégalitaires serait-elle crédible ? La légitimité des gouvernants fondée sur l'argent est dangereuse pour la démocratie.

La compétition électorale est dominée par les principes d'égalité, de neutralité de l'autorité administrative et de loyauté des moyens employés (*Section 1*). Dans le souci de maintenir une certaine égalité entre les partis politiques, la loi électorale du 26 juillet 1997 et le règlement et la procédure pour les élections des députés du 29 mai 1998 posent des règles de la propagande électorale, envisagent des procédés de propagande destinés à une information minimale de l'électeur (*Section 2*).

Section 1 : Les principes qui dominent le déroulement de la campagne

La campagne électorale est essentiellement dominée par deux principes. Ce sont les principes d'égalité entre les candidats ou les formations politiques (§1) et de neutralité de l'autorité administrative (§2).

§1 – L'égalité des partis et des candidats

Le mécanisme de la légitimité des pouvoirs publics par voie d'élections libres et équitables doit s'organiser selon les principes démocratiques prescrits dans la constitution et dans les lois. Pour assurer la légitimité des élus, la réglementation doit assurer au mieux l'égalité entre les partis et leurs candidats et la transparence des campagnes électorales.

Le point de départ de la campagne électorale est déterminé par l'article 72 de la loi électorale du 26 juillet 1997 qui dispose que « La période de la campagne électorale dure 30 jours. Toutes les activités de campagne électorale doivent être terminées 24 heures avant le jour du scrutin ». En outre, la campagne électorale peut normalement commencer chaque jour pendant cette période au lever du soleil, vers 6 heures, pour se terminer à 22 heures, avec une pause réglementaire entre midi et 14 heures, pendant laquelle aucun grésillement de micro ne devra perturber « la tranquillité publique ».

Sur le fondement de ces dispositions, aucun parti politique officiellement enregistré ne peut lancer la campagne électorale avant la période autorisée, par exemple le 26 juin pour les élections de 2003. En pratique, cette disposition est-elle respectée ? Le non-respect sera-t-il condamné ? Par qui ?

Cette campagne est couramment dénommée campagne électorale officielle, car c'est la période où sont organisés l'affichage, l'envoi aux électeurs des circulaires ou des documents électoraux.

En effet, le principe de l'égalité impose des règles concernant les actes de propagande autorisés par la loi électorale ainsi que les aides que l'autorité publique apporte aux partis politiques, y compris l'organisation de la propagande télévisée et radiodiffusée sur les ondes du secteur public. L'article 74 de la loi électorale du 26 juillet 1997 dispose que « tous les médias y compris la presse, la radio et la télévision d'Etat doivent accepter de diffuser gratuitement les informations proposées par le Comité National Electoral,... ». Ces informations ont pour but de promouvoir le bon déroulement du scrutin et de l'éducation civique des électeurs.

Il convient de noter que l'ordre de passage des messages des partis se fera par « l'ordre de priorité », ce qui laisse sous-entendre que les formations politiques qui solliciteront les premiers le CNE passeront en premier.

Egalement, dans le souci d'assurer la règle d'égalité, l'article 77 de la loi électorale du 26 juillet 1997 stipule que « les gérants de théâtres publics, de stades, de parcs publics, de salles publiques doivent mettre leurs locaux à la disposition des candidats ou des partis politiques participant aux élections qui demandent leur location pour les besoins de leur campagne électorale, sur la base du principe de l'égalité et suivant l'ordre d'arrivée des demandes ».

Cependant, nous pouvons observer que les différents moyens de la propagande électorale, presse électorale, affichage publicitaire, publicité de type commercial, sondages, ...mettent en évidence la question du financement des campagnes électorales et posent le problème de l'égalité entre les partis politiques. Bien que la législation cambodgienne se soit préoccupée de cette question, l'application des textes n'apporte qu'une réponse partielle à ces inégalités.

Dans la pratique, en juin-juillet 1998, les règles d'accès libre et équitable aux médias pour toutes les formations politiques furent critiquées. Pour l'opposition et certains

observateurs, les règles édictées⁶²⁸ par le Comité national électoral pour assurer un accès équitable aux médias nationaux à toutes les formations politiques, produisaient un effet gênant. Ces règles stipulaient que les médias privés n'avaient pas le droit, pendant la période de la campagne électorale, de diffuser des publicités à caractère politique et des programmes favorisant un parti plutôt qu'un autre⁶²⁹.

Les 39 formations politiques qui ont participé à l'élection de 1998 se sont vues offrir un temps d'antenne quotidien de 5 minutes sur les médias publics. Sur ce point, certains observateurs estimaient que cette réglementation fut effectivement contre-productive. Pour eux, diffuser plus de trois heures de messages politiques chaque jour à la file fatiguerait l'auditeur ou le téléspectateur et, si les autres chaînes diffusent parallèlement des divertissements, alors la campagne officielle passe complètement inaperçue.

Le raisonnement de l'interdiction faite aux partis de se servir des télévisions et des radios privées, traduisait un souci d'égalité d'accès aux médias. Mais, cette satisfaction ne fut pas partagée par tout le monde. D'abord, certains soulignaient que des radios et télévisions proches du parti du peuple cambodgien diffusaient des émissions de propagande en faveur de M. Hun Sen⁶³⁰. En outre, M. SAM Rainsy estimait que donner « un temps d'antenne quotidien de 5 minutes à chaque parti sur les médias d'Etat vise en fait à noyer les partis d'opposition dans la masse. L'égalité n'est pas l'équité »⁶³¹.

Selon la réglementation sur la campagne électorale en mai 1998 du CNE, chaque parti officiellement inscrit dans la course électorale disposait au total de 300 minutes d'antenne sur TVK⁶³² et la radio nationale. Il pourrait, en outre, publier un texte équivalent à un feuillet dactylographié d'un format A4 dans 30 bulletins de l'AKP⁶³³, chaque édition de l'Agence officielle étant tirée à 2000 exemplaires. Si les médias de l'Etat ne donnaient pas leur accord, ils seraient réquisitionnés. Le CNE avait décidé

⁶²⁸ Le règlement et la procédure pour les élections de députés du 29 mai 1998.

⁶²⁹ Cf. l'annexes 1, V-3, du règlement et la procédure pour les élections de députés du 29 mai 1998.

⁶³⁰ Samdech Hun Sen était second Premier ministre et est vice-président du PPC.

⁶³¹ Propos recueillis par Pierre Gillette dans *Cambodge Soir* du 28 mai 1998, p. 5.

⁶³² La Télévision nationale du Kampuchéa.

⁶³³ L'Agence Khmère de Presse.

de traiter de la même manière la presse écrite et audiovisuelle. Autrement dit, les médias audiovisuels privés et les journaux dont l'objet fut de défendre les idées politiques de tel ou tel parti ou homme politique devaient s'abstenir pendant la durée de la campagne.

Cette réglementation interdisant de diffuser les articles de propagande politique du CNE fut d'une part trop contraignante et difficile à appliquer⁶³⁴. Elle va, d'autre part, à l'encontre des libertés publiques qui sont garanties par l'article 41 de la Constitution du 24 septembre 1993 dispose que « tout citoyen a la liberté d'exprimer son opinion personnelle, jouit de la liberté de presse, de propagande et de réunion ».

Toutefois, en juillet 2003, en réorganisant cette liberté d'expression, le CNE a amélioré et adopté le chapitre 7 relatif à la campagne électorale de son règlement pour les élections législative. Cette réglementation de la campagne électorale est destinée à garantir aux partis politiques en lice un accès équitable aux médias pendant la campagne officielle. Le CNE s'assura de ce que les médias publics accordent à chaque parti un espace gratuit et un temps de parole égal. Cependant, les partis peuvent désormais, sous le contrôle du CNE, utiliser les médias audiovisuels privés. Ceux-ci ne peuvent, en principe, refuser leur temps d'antenne à certains partis et en accepter d'autres.

Cette réglementation sur l'accès aux médias semble être acceptée favorablement par la plupart des partis politiques. Mais, il reste à l'appliquer. M. OU Bunlong, sénateur du PSR, a jugé que la réglementation est « plutôt bonne dans son principe, même si tous [les partis politiques] n'auront pas les moyens d'acheter des temps d'antenne dans le privé, c'est mieux que rien pour mon parti »⁶³⁵. Inversement, M. HANG Samreth, un responsable du parti Hang Dara du Mouvement de la

⁶³⁴ Sur ce point, M. Chum Kanal, Ex-président de la Ligue cambodgienne des journalistes, notait « Je ne suis pas contre le principe de ce règlement mais interdire les journaux privés pendant le mois que durera la campagne électorale, c'est long. Je pense qu'il aurait mieux valu que l'interdiction ne couvre que 72 heures, maximum. D'autre part, si le Cambodge doit être démocratique, il ne faut pas empêcher la presse de publier ses opinions. Elle ne fait que rapporter les bienfaits d'individus et de leur parti afin d'aider les gens à mieux voter pour élire les députés. Je ne vois pas pourquoi, dans une démocratie, on ferait une distinction entre la population civile [qui peut exprimer publiquement son opinion] et les journalistes », *Cambodge Soir* du 4 juin 1998, pp. 1 et 5.

⁶³⁵ Propos recueillis in *Cambodge Soir*, N° 1775 du 25-27 avril 2003.

démocratie, a indiqué d'emblée que l'achat du temps d'antenne dans le privé est exclu pour sa formation, faute de ressources financières⁶³⁶.

Par ailleurs, nul ne peut admettre facilement l'impartialité de la presse pendant la période de la campagne électorale. Ainsi, M. HANG Samreth, a-t-il estimé : « son parti ne croit pas que ces médias soient neutres »⁶³⁷ puisque la plupart des chaînes privées sont considérées comme proches du PPC.

Comment le principe de l'égalité peut-il être assuré si l'Etat n'intervient pas financièrement et si certains partis politiques disposent de moyens financiers plus importants que les autres ?

En France, pour remédier aux inégalités entre les candidats, l'Etat a institué un plafonnement des dépenses électorales et a pris en charge partiellement les frais de campagne électorale. Le montant plafonné des dépenses pour l'élection présidentielle est de 120 millions de francs pour le premier tour et de 160 millions de francs pour le second⁶³⁸. Il est de 400.000 F pour les élections législatives dans les circonscriptions de moins de 80.000 habitants. Le remboursement partiel des dépenses électorales est de 50 000 F pour les élections législatives, de 24 et de 32 millions de francs pour les premier et second tours des élections présidentielles⁶³⁹. Cependant, pour bénéficier de ce remboursement, le candidat doit obtenir au moins de 5 % des suffrages exprimés au premier tour de scrutin. La législation française sur le financement des campagnes électorales prévoit également des mécanismes de contrôle et des sanctions électorales rigoureuses⁶⁴⁰.

Au Cambodge, ni le plafonnement des dépenses électorales ni le mécanisme de remboursement partiel de ces dépenses par l'Etat ne sont envisagés. Les partis

⁶³⁶ *Ibidem*.

⁶³⁷ *Ibidem*.

⁶³⁸ En France, les élections présidentielles et les élections législatives se déroulent au scrutin majoritaire à deux tours.

⁶³⁹ Cf., Yves-Marie Doublet, *Financement : quelle part du droit ?* , in *Pouvoirs*, PUF, Paris, 1992, pp. 42-43.

⁶⁴⁰ Cf., sur ce point, Christophe Pichon, *Droit des élections. Aspects juridiques pratiques*, éd. JURIS, Paris, 1994, pp.102-105.

politiques et les candidats doivent prendre en charge complètement les dépenses de la campagne électorale⁶⁴¹.

Nous devons reconnaître, compte tenu de la diversification des formes de publicité, du recours accru aux techniques audiovisuelles, que les campagnes électorales représentent partout aujourd’hui un investissement important. La démocratie a un coût. Au Cambodge, le principe de l’égalité entre les candidats, entre les partis politiques n’est assuré pas ou respecté. A cet égard, on peut se demander si un élu, issu de l’élection dont le mécanisme est faussé, serait moralement ou juridiquement légitime ?

Le législateur cambodgien doit fixer des règles destinées à assurer au mieux l’égalité entre les candidats, entre les partis politiques et la transparence des campagnes électorales et à empêcher que les procédures de conquête ou de conservation de pouvoir ne soient faussées par un excès de moyens financiers.

§2 – L’attitude de l’autorité administrative

Garant de la légitimité des élus, le Comité National Electoral est responsable du bon déroulement des campagnes électorales. En effet, le CNE doit avant tout apparaître comme neutre vis-à-vis des candidats et des partis politiques. Il est l’équivalent d’une autorité administrative indépendante et doit contribuer à la bonne organisation matérielle de la campagne électorale.

Dans l’exercice de leurs fonctions, les membres du CNE, les membres de la Commission électorale de Khèt/Krung, les membres de la Commission électorale de Khum/Sangkat et leurs agents sont tenus à un devoir de neutralité. Cette obligation de neutralité s’impose aussi rigoureusement aux fonctionnaires et aux agents dans la fonction publique.

Ce principe de neutralité signifie que le service public assuré par ces organes doit fonctionner en tenant compte effectivement de l’intérêt général. Il impose une obligation d’impartialité aux organes de l’administration et aux agents de celle-ci. Il

⁶⁴¹ L’article 81 de la loi électorale du 26 décembre 1997.

pose le principe de neutralité et exige, dans ce cas, de ne faire aucune discrimination entre les formations politiques.

Le respect du principe de l'égalité entre les partis politiques dans la période de la campagne électorale, du principe de neutralité, du principe d'impartialité et de non-discrimination... est sans aucun doute l'élément fondamental contenu dans la définition des attributions du CNE, de la Commission électorale de Khèt /Krung et de la commission électorale de Khum/Sangkat. Il convient de souligner que le principe de neutralité dans l'exercice de des fonctions est un principe corollaire de la modernisation de l'administration publique cambodgienne. Le principe de neutralité des services publics est également le fondement de l'obligation de neutralité qui s'impose à tout agent collaborant à un service public.

L'article 37 du Statut commun des fonctionnaires civils du 30 octobre 1994 dispose que « tout fonctionnaire doit faire preuve de neutralité dans l'exercice de ses fonctions et s'interdire de se servir de sa fonction et du matériel de l'Etat pour mener les activités politiques suivantes :

- 1 – travailler au profit ou au détriment d'un candidat politique.
- 2 – travailler au profit ou au détriment d'un parti politique.

Tout agissement contraire à cet article constitue une faute disciplinaire ».

Cependant, dans la pratique, selon le Comfrel⁶⁴², le principe de neutralité des autorités locales et des Commissions provinciales est mis en cause. Ces Commissions provinciales sont sous influence des autorités provinciales. M. Kul Pagna, directeur de l'exécutif de cette ONG, a attiré notre attention sur un manque d'indépendance et de neutralité des Commissions provinciales vis-à-vis des autorités locales. « Par exemple, à Preah Vihear, nos observateurs n'ont pu entrer dans le bureau de vote parce que le premier vice-gouverneur n'a pas voulu reconnaître les cartes d'observateurs que nous avait délivrées la Commission provinciale. Cependant, le deuxième vice-gouverneur les a considérées comme valides ». Le même type d'entraves à la présence d'observateurs a été rencontré dans la province de Koh Kong et dans la province de Kandal où les agents de Comfrel n'ont pas pu pénétrer dans les bureaux de vote revêtus de leur tenue signalée. « Cela montre que

⁶⁴² Le Comité pour des élections libres et équitables au Cambodge. Un des observateurs locaux le plus connu qui joue un rôle d'observation très important dans toute la phase du processus électoral.

les Commissions provinciales sont trop dépendantes des autorités sur place, surtout dans les provinces dans de Stung Trèng, Preah Vihear, Kampong Cham et Kandal. Ailleurs, les choses se passent plutôt correctement », note Kul Pagna, qui déplore un manque de communication entre le CNE et ses délégations locales⁶⁴³.

Egalement, M. Nguon Sœur, le président du PCK a souligné le même problème de neutralité vis-à-vis des agents du CNE. Il a indiqué que les opérations d'enregistrement électoral étaient entachées par plusieurs irrégularités. Selon lui, « personne ne serait logé à la même enseigne, certains bénéficiant de traitement de faveur tandis que d'autres rencontraient les pires difficultés pour s'inscrire sur les listes électorales ». Parmi les incidents révélés par les représentants du PCK qui ont été envoyés dans chacun des bureaux des quinze provinces où ce parti présentera des candidats, certaines personnes en charge d'enregistrer les électeurs privilégieraient ceux qui sont accompagnés par un notable du village. « Le représentant des hameaux ou les instituteurs emmènent des groupes au bureau d'enregistrement. Dans ce cas, l'inscription est une formalité. Mais, lorsque des gens se présentent seuls au même bureau, on leur cherche les pires difficultés. Parfois, ils sont obligés de venir deux fois, de discuter longuement avant qu'on accepte de les enregistrer ».

Le président du PCK rejette la responsabilité de ces « disfonctionnements » sur les commissions électorales locales et plus généralement sur le CNE « qui n'a pas su former son personnel. Le gouvernement a mené une campagne à propos de l'enregistrement. Or, le CNE emploie des gens qui ne respectent pas les principes [de neutralité]. Je souhaite que le CNE réexamine son personnel, car peu sont au service des élections mais plutôt de groupes politiques »⁶⁴⁴.

Il estime que ce manque d'impartialité prévaut un peu partout dans le royaume, sauf dans la province de Battambang « où tout s'est très bien passé ». Pourtant, le Funcinpec et le PSR avaient dénoncé au premier jour de l'enregistrement, plusieurs irrégularités, dont le changement d'emplacement des bureaux d'enregistrement et l'interdiction pour certains des militants d'y pénétrer pour observer les opérations⁶⁴⁵.

⁶⁴³ Sur ce point, voir *Cambodge Soir* du 2 juin 1998, pp. 1 et 5.

⁶⁴⁴ Cf., *Cambodge Soir* du 2 juin 1998, p. 5.

⁶⁴⁵ *Ibidem*.

Il convient de constater qu'un certain nombre de problèmes, apparemment plus techniques que politiques sont survenus. L'un des plus fréquents semblent concerter la publicité du lieu d'enregistrement. L'article 47 de la loi électorale dispose clairement que « le nom et la localisation des bureaux d'enregistrement des électeurs qui ont été choisis, doivent être affichés publiquement ». Cette publicité est de la responsabilité du CNE. Or, il apparaît que beaucoup d'électeurs ont du mal à savoir où s'enregistrer et où aller voter compte tenu du changement des bureaux de vote.

Pour l'élection législative de juillet 2003, afin de corriger le comportement partial des autorités locales au regard des détenteurs du pouvoir national, le CNE et le Ministère de l'Intérieur ont adopté une directive conjointe, N° 004 du 27 mai 2003 sur la neutralité des chefs, des sous-chefs et les membres administratifs du *Phoum* (village). Cette directive a pour objet de renforcer la neutralité des autorités locales et de garantir la sincérité du suffrage.

La directive est adressée particulièrement aux chefs du *Phoum* et à leurs adjoints qui ne doivent pas user de leur position pour influencer sur le choix des électeurs ; et il leur est également interdit de confisquer des cartes d'électeurs ainsi que d'autres documents ou d'agir directement ou indirectement de telle sorte que cela constitue une menace ou une intimidation. Dans ces conditions, ceux qui bafouent cette directive seront fermement sanctionnés par les dispositions de la loi électorale. Il restera à vérifier si cette directive a été correctement appliquée.

Le CNE n'est pas un simple observateur des campagnes électorales. Il contribue de façon importante à leur organisation, tout en devant rester neutre et garant de l'égalité entre les partis politiques. La neutralité et l'égalité sont ainsi les deux principes fondamentaux qui marquent son intervention dans la gestion du suffrage universel.

Dans la volonté d'assurer un meilleur fonctionnement des institutions et du processus de légitimation des pouvoirs politiques par le suffrage universel, la fonction indépendante, neutre et impartiale du CNE doit être renforcée. La responsabilité du CNE doit parallèlement, à travers l'action de ses services territoriaux déconcentrés, encore être accentuée.

L'évolution récente des moyens de la propagande politique, les masses financières mobilisées pendant la campagne électorale, les problèmes nés de leur collecte, les questions de principe posées par certaines formes de communication électorale, sont autant d'éléments qui doivent conduire le législateur à étendre son intervention sur le financement des campagnes électorales.

Section 2 : Les moyens de propagande

La campagne électorale a pour objectif, pendant une période strictement encadrée par la loi, « de permettre aux partis politiques, à leurs candidats, à leurs adhérents et à leurs partisans de porter leurs politiques à la connaissance des électeurs aux fins d'examen et de discussion »⁶⁴⁶.

Au cours de cette période, les partis politiques, leurs candidats, leurs militants et leurs adhérents doivent faire valoir leurs mérites afin d'obtenir le suffrage des électeurs. Il leur faut, en raison de la rationalité du suffrage universel, développer « une offensive de séduction tous azimuts »⁶⁴⁷ pour vaincre.

Dans le système électoral actuel, c'est-à-dire la représentation proportionnelle, nous pouvons remarquer deux problèmes. En premier lieu, les électeurs ne connaissent que les partis politiques jouant un rôle prépondérant et ignorent les candidats présentés par eux. En second lieu, la campagne électorale est enfermée dans un bref délai légal et est contrastée par les moyens utilisés entre le droit et la réalité des campagnes.

La campagne électorale se définit comme « la période légale précédant une élection dont l'ouverture permet de poser les actes officiels de propagande : impression et

⁶⁴⁶ Cf. Chapitre VII-34 de la loi électorale de l'Organisation des Nations Unies pour le Cambodge (août 1992).

⁶⁴⁷ Expression utilisée par Philippe Braud, *Le suffrage universel contre la démocratie*, éd. PUF, Paris, 1980, p. 28.

distribution des documents électoraux, affichage⁶⁴⁸, participation aux émissions organisées sur les antennes des sociétés nationales de radiodiffusion et télévision »⁶⁴⁹.

L'article 73 de la loi électorale du 26 juillet 1997 prévoit que « durant la campagne électorale et au jour du scrutin, tous les partis politiques, leurs candidats, leurs membres, et leurs militants sont tenus de respecter les règles, les dispositions et les principes énoncés dans la loi électorale relative à la désignation des députés, le code de conduite, les règles et les procédures édictées par le Comité National Electoral. Ils doivent respecter les principes des droits de l'homme et de la démocratie inscrits dans la Constitution du royaume du Cambodge »

Pour que la campagne électorale se déroule dans un climat ouvert et dans de bonnes conditions, l'ensemble des dispositions applicables à cette campagne doit être défini. Il convient de d'étudier les moyens de propagande autorisés (§1) et les moyens de propagande interdits (§2).

§1 – Les moyens de propagande autorisés

Durant la campagne électorale, les partis politiques et leurs candidats rivalisent pour se concilier le maximum d'électeurs. Devant les électeurs, les compétiteurs qui aspirent au pouvoir politique, y compris ceux qui le détiennent déjà, sollicitent les électeurs leur mandat ou le renouvellent de leur mandat. Les compétiteurs doivent montrer leurs bonnes intentions, justifier leurs actes, faire la preuve de leur dévouement et se mettre à l'écoute des électeurs.

⁶⁴⁸ En droit cambodgien, les actes de la propagande électorale ne sont réglementés ni par la loi électorale du 26 décembre 1997, ni par le règlement et la procédure pour les élections législatives du 29 mai 1998. Quant au droit français, les affiches électorales sont réglementées par l'article R. 26 du Code électoral qui autorise chaque candidat ou liste de candidats à faire apposer, durant la période électorale, des affiches électorales d'un format déterminé, sur des panneaux réglementaires à des emplacements déterminés. Ces emplacements sont établis à côté des bureaux de vote, ont fonction information de la population de la commune. Ils sont attribués, pour une surface égale, à chaque candidat ou liste, dans l'ordre d'enregistrement des candidats.

⁶⁴⁹ Michel de Villiers, « Dictionnaire de droit constitutionnel », 2^e éd. Armand Colin, Coll. CURSUS, Paris, 1999, pp. 21-22.

Les partis politiques et leurs candidats ont le droit, pendant la période officielle, d'user de tous les moyens licites de propagande qu'ils estiment de nature à favoriser leur élection (A). Les procédés de propagande déloyaux peuvent induire certains électeurs en erreur et porter atteinte à la sincérité du scrutin (B).

A – Les moyens audiovisuels (radio et télévision)

La campagne électorale est indissociable des médias audiovisuels. Nationalement, la radio et la télévision sont aujourd'hui les moyens les plus utilisés. Les médias audiovisuels servent en effet de support aux candidats et aux partis dans la démocratie pluraliste. Ces instruments de communication doivent être accessibles à tous les candidats et à tous les partis politiques. D'ailleurs, dans les programmes d'information, le principe d'égalité entre les candidats et les partis politiques doit être respecté.

Qu'entend-on par « impartialité » de la presse audiovisuelle en période électorale ? Les formules consistent à « tenir la balance égale » ou à « ne pas favoriser l'un au détriment de l'autre » sont les seuls guides disponibles.

Depuis 1993, la pratique montre que le gouvernement en place dispose de multiples procédés pour faire prévaloir son parti. L'administration, ses hommes et ses moyens matériels, peuvent leur apporter un concours appréciable et discret. La radio et la télévision d'Etat sont sous son emprise. Le gouvernement utilise les moyens audiovisuels à son bénéfice.

Au Cambodge, les médias audiovisuels sont considérés comme une chasse gardée du pouvoir. A cet égard, M. Sam Rainsy, président du Parti Sam Rainsy, a déclaré que « TVK⁶⁵⁰ est une institution contrôlée par le PPC, qui fait en sorte de ternir notre image »⁶⁵¹ lors de son refus d'utiliser un temps d'antenne qui lui avait été accordé par TVK.

Pour l'élection législative de juillet 2003, une réglementation de la propagande audiovisuelle a été établie par le Conseil National Electoral. Cette réglementation a

⁶⁵⁰ La Télévision du Kampuchéa, est la chaîne d'Etat.

⁶⁵¹ Ces propos sont dans *Cambodge Soir*, N° 1807 du 8 juillet 2003, p. 7.

pour but de permettre aux candidats de bénéficier d'un programme d'information politique⁶⁵², conçu avec l'aide financière du PNUD⁶⁵³ et d'un accès équitable à l'antenne. Les médias audiovisuels publics sont constitués par une chaîne de télévision (TVK) et deux stations de radio (Radio AM et radio FM 96).

L'accès gratuit et égal sur les chaînes publiques est proclamé. Tous les partis politiques enregistrés bénéficient d'un accès égal et gratuit sur les chaînes publiques, chaque jour, pendant la campagne électorale d'un total de 30 minutes par jour et par parti. A l'issue de la Campagne électorale, les chaînes publiques auront diffusé 15 heures pour chaque parti, gratuitement, soit un total de 360 heures réservées aux partis politiques pendant la campagne électorale.

Sous le contrôle du CNE, une couverture équitable des informations est garantie aux partis politiques sur les chaînes et stations publiques. Le principe de l'équité est basé sur la force des formations politiques suite aux précédentes élections. Le système de répartition du temps d'antenne accorde aux partis politiques un temps d'antenne proportionnelle à leur représentativité au sein de l'Assemblée nationale : 44 % au PPC, 27 % au FUNCINPEC, 19 % au PSR ; les autres petits partis devaient se partager les derniers 10 %. Le système de l'accès équitable est utilisé en Afrique du Sud, Australie, Canada, Grande-Bretagne et dans très grand nombre de pays démocratiques.

Les jours impaires, chaque parti politique dispose du même temps (5 minutes) pour présenter son programme électoral et exprimer ses opinions ; les jours pairs, les séquences diffusées ont la forme d'une table-ronde ; c'est le CNE qui gère le respect d'un accès égal en durée pour chaque parti. Ces deux heures d'émissions électorales sont diffusées deux fois par jour : sur la chaîne de télévision publique de 11.50 à 13.50 H et de 17.00 à 19.00 H ; sur la radio publique de 07.00 à 09.00 H et 15.00 à 17.00 H

⁶⁵² Ce programme d'information politique a été signé le 5 juin 2003 par le Ministre de l'Information et le représentant du PNUD, avec un soutien financier de 75.000 dollars au ministère et fournis par l'Australie, via l'agence onusienne.

⁶⁵³ Le Programme des Nations unies pour le développement.

Hors service public, les règlements du CNE autorisent chaque parti à acheter du temps d'antenne à des radios, télévisions et journaux privés. Rien n'empêche des radios privés de prendre partie en faveur d'une formation politique, par exemple, Radio Bayon, FM 103 pour le PPC, Radio Ta Prom, FM 90 pour le FUNCINPEC, Radio Abeille, Radio VOA (Voice of América) et Radio Free Asia en faveur du PSR. Mais, elles doivent observer les règles générales applicables et, surtout, le Code de conduite formulé par le CNE en matière de propagande, c'est-à-dire rester dans les limites de la polémique électorale en s'abstenant de diffamations ou d'injures⁶⁵⁴, ne pas intervenir après la fin de la campagne (24 heures avant le jour du scrutin)...

Parmi les 11 stations de radio locales et nationales, 6 sont considérées comme favorables au gouvernement et les 6 chaînes privées de télévision sont considérées comme proches du PPC, en particulier TV3 qui est pour la moitié propriété de la Municipalité de Phnom Penh et TV5 qui est pour moitié propriété du Ministère de la Défense.

Pendant la campagne électorale, le CNE veille au respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans les programmes

B– Les réunions publiques

Les réunions publiques peuvent être tenues dans les conditions prévues par les textes. La liberté de réunion est reconnue par la Constitution du 24 septembre 1993 dont l'article 41 dispose que « tout citoyen a la liberté d'exprimer son opinion personnelle, jouit de la liberté de presse, de propagande et de réunion ».

Selon le professeur Gilles Lebret, « la liberté de réunion est la plus simple des libertés relationnelles, puisqu'elle s'analyse comme le droit de s'assembler avec d'autrui. Elle est aussi liberté fondamentale, dans la mesure où elle conditionne l'existence de la plupart des autres libertés... Malgré sa valeur, la liberté de réunion n'est pas moins intrinsèquement dangereuse pour l'ordre public »⁶⁵⁵.

Mais, au Cambodge, le régime juridique des réunions publiques ainsi définies est moins libéral. Le règlement et la procédure pour les élections de députés du 29 mai

⁶⁵⁴ Cf., l'article 76 de la loi électorale du 26 décembre 1997.

⁶⁵⁵ Gilles Lebreton, « Libertés publiques et droits de l'homme », éd. Armand Colin, Paris, 1995, p. 420.

1998, après avoir énoncé cette liberté de réunions électorales, précise en effet qu'elles peuvent avoir lieu « avec déclaration préalable au moins 72 heures »⁶⁵⁶.

Trois obligations pèsent sur les réunions publiques en vertu de ce règlement et procédure pour les élections de députés. Tout d'abord, les réunions publiques doivent être annoncées au préalable à l'autorité publique compétente⁶⁵⁷ pour que celle-ci assure au mieux la bonne tenue de la réunion et le dispositif de sécurité. En second lieu, l'autorité compétente doit également maintenir l'ordre et endosser la responsabilité des infractions commises à l'occasion de la réunion, notamment dans l'hypothèse où l'un des participants tiendrait un discours contenant « une provocation à un acte qualifié de violence »⁶⁵⁸, crime ou délit. En troisième lieu, les réunions publiques ne doivent pas se prolonger après 22 heures. Cette interdiction traduit le souci parfaitement légitime, d'assurer le respect de la tranquillité publique.

Depuis le début de mois d'avril 2003, les réunions publiques ont fréquemment eu lieu avant l'ouverture de la campagne électorale officielle et durant celle-ci jusqu'à la veille du scrutin. Les réunions publiques étaient, avant la campagne officielle, organisées par les autorités en place sous forme d'inauguration d'un nouvel édifice, d'une cérémonie nationale ou d'une cérémonie religieuse.

Lors d'une cérémonie de la journée internationale du travail du 1^e mai 2003, organisée au siège du parti, le président du FUNCINPEC, a formulé des promesses électorales aux quelque six mille phnompehnois, dont de nombreux ouvriers venus l'écouter. « Si vous votez pour le FUNCINPEC, je m'engage, si je deviens Premier ministre, à résoudre tous les problèmes auxquels sont confrontés les ouvriers : hausse des salaires, respect du code du travail en matière de sécurité sociale et des syndicats comme partenaires sociaux »⁶⁵⁹. Face à la critique du parti d'opposition, le PSR, le président du FUNCINPEC s'est défendu aisément : « faire campagne dès

⁶⁵⁶ Cf. L'annexe I, V-1 du règlement et la procédure pour les élections de députés du 29 mai 1998.

⁶⁵⁷ En France, les réunions publiques se tiennent sans déclaration préalable pendant toute la durée de la campagne électorale. Mais, elles ne peuvent avoir lieu sur la voie publique.

⁶⁵⁸ *Ibidem*.

⁶⁵⁹ Cf., *Cambodge Soir*, N° 1761 du 5 mai 2003, p. 9.

maintenant est illégal, mais la loi n'interdit pas d'aborder le sujet des élections au sein de son parti »⁶⁶⁰.

Confronté à des critiques du parti d'opposition, *Samdech Hun Sen*, Premier ministre, a également démenti être déjà entré en campagne électorale. En fait, depuis avril 2003, il a multiplié les déplacements en province pour inaugurer des infrastructures (reconstruction des routes, des ponts,...), des écoles, ou assister à des cérémonies religieuses dans des pagodes. Le chef du gouvernement a expliqué que « je voyage chaque jour, y compris le jour de mon anniversaire, cela peut être dans le but de faire campagne. Je fais cela depuis longtemps, pas seulement depuis cette année. Je le fais surtout dès que la population connaît une situation difficile comme les inondations »⁶⁶¹. Lors de son déplacement dans la province de Kompong Thom, il a considéré que ces déplacements faisaient partie de sa fonction de chef du gouvernement.

Dans la plupart des cas une compétition électorale oppose, en général, les représentants du pouvoir en place à ceux de l'opposition. Les premiers sont évidemment tentés d'abuser de leur situation. Ce qui crée ponctuellement un très fort sentiment d'inégalité. Une démocratie véritable n'est réalisée que lorsque ce risque est, sinon supprimé, car l'asymétrie des situations entre le pouvoir et l'opposition reste une donnée de fait, du moins réduit au minimum. La législation cambodgienne doit combler ces lacunes sans quoi l'égalité entre les partis ou entre les candidats deviendrait rapidement un leurre.

D'habitude, chaque cérémonie débute par les prières des bonzes suivies de discours des personnalités politiques, pour se terminer par des distributions de cadeaux, composés d'une petite somme d'argent de 10 000 à 20 000 riels (environ de 2,5 à 5 €), de quelques kilos de riz, d'un *sarong*⁶⁶², d'un *krâma*⁶⁶³, d'un T-shirt et d'une casquette frappés au logo du parti.

⁶⁶⁰ *Ibidem*.

⁶⁶¹ *Cambodge Soir*, N° 1741 du 3 avril 2003, p. 7.

⁶⁶² Une sorte de jupe en coton imprimée que la femme et l'homme pourraient porter à la maison.

⁶⁶³ Une écharpe traditionnelle cambodgienne, en coton ou en soie, à multiple usage.

§2 – Les moyens de propagande prohibés, les actes condamnables

Pour l'élection générale de cette année, le 26 juin 2003, le coup d'envoi officiel de la campagne électorale a été lancé. Comme d'habitude, de nombreux partis politiques ont tenu à marquer l'événement en ce premier jour, chacun à sa façon et selon ses possibilités. A Phnom Penh ou en province, les techniques sont différentes : cortèges de camionnettes⁶⁶⁴, grands rassemblements de militants pour mieux impressionner l'électorat et l'adversaire ou, affichage et distribution de tracts.

Il en est de même pour les cortèges de motos. Certains *motos doup* (moto-taxis), décorés aux couleurs du parti furent loués pour faire des démonstrations de forces, en roulant en groupes de plusieurs centaines à travers la capitale.

Durant la période de la campagne électorale, certains procédés de propagande électorale sont interdits en raison de leur caractère condamnable.

Les actes illicites sont évidemment prohibés tels les violences, les injures, la diffamation et sont prévues par l'article 76 de la loi électorale du 26 décembre 1997 qui oblige les partis politiques et leurs candidats à « s'abstenir de violence, d'abus, de paroles injurieuses ». Ces actes sont évidemment réprimés par l'article 124 de la loi du 17 septembre 2002 portant amendement de la loi électorale.

Nous pouvons constater qu'au Cambodge, la campagne électorale est, malgré les règles applicables et le code de la bonne conduite, dominée par la dynamique des excès en tous genres : excès de paroles ; excès de promesses ; excès dans les médiats parlés ou écrits. La tension électorale culminait pendant la campagne électorale surtout entre les trois grands partis : le FUNCINPEC, le PPC et le PSR.

Le PSR et le FUNCINPEC rivalisaient dans leurs attaques contre Hun Sen et le PPC, qualifiés de marionnettes des Vietnamiens. La corruption, l'insécurité, l'injustice, les coupes de bois, la déforestation, l'immigration illégale des Vietnamiens, et les traités sur la frontière khméro-vietnamienne de 1982-1985, signés par le gouvernement communiste (République populaire du Kampuchéa), pendant l'occupation du

⁶⁶⁴ Durant ce mois de campagne électorale, il était difficile de trouver des camions et camionnettes à louer. Ils étaient déjà réservés par les partis politiques.

Cambodge par les troupes vietnamiens, étaient les thèmes favoris de l'opposition. Le PSR et le FUNCINPEC et certains petits partis faisaient souvent appel, dans leur campagne électorale, à un nationalisme xénophobe et à la haine raciale contre les Vietnamiens.

Bien que la « séduction tous azimuts »⁶⁶⁵ soit imposée par la rationalité du mécanisme de la légitimité des pouvoirs politiques, l'exigence de cette séduction doit conduire à fixer des limites ; sinon, les propagandes électorales déclenchaient des réactions en chaîne de haines qu'il serait impossible de contrôler⁶⁶⁶.

Les discours politiques en période électorale, parce qu'ils fonctionnent massivement à la séduction, provoquent la tension. Au lendemain des attaques lancées par *Samdech Hun Sen* contre son partenaire gouvernemental royaliste qu'il accusait de déloyauté et de ses menaces voilées de rompre leur alliance politique dans la perspective de la campagne, les princes Norodom Ranariddh et Norodom Sirivudh ont réclamé, chacun de leur côté, le « droit à la parole ».

La tension monta encore à la fin du mois de mai 2003 entre les deux partis au pouvoir, le PPC et le FUNCINPEC. Par la guerre des mots souvent violents, les deux partis s'accusaient mutuellement du coup de force qui eut lieu à Phnom Penh entre 5 et 6 juillet 1997. Une série d'images des combats fut soigneusement sélectionnée et diffusée sur l'ensemble des chaînes de télévision. L'objectif était de démontrer la responsabilité des royalistes dans le déclenchement des hostilités. Pendant environ une semaine, les hauts responsables du PPC et du FUNCINPEC se seraient entendus pour un cessez-le-feu verbal. Mais, la passe d'armes entre le PPC et le FUNCINPEC était largement commentée dans la presse écrite.

Pour le journal *Udomkatek Khmer*, proche du parti royaliste, « Ces images ont rappelé les souffrances qu'ont vécues les victimes des combats, ce qui entraîne le mécontentement de la population (...) pour qui les Cambodgiens et, tout particulièrement les phnompenhois savent bien que *Samdech Hun Sen* est le

⁶⁶⁵ Expression utilisée par Philippe Braud, *op. cit.*, p. 28.

⁶⁶⁶ Un exemple peut être cité : des manifestants excités par des médias et des politiciens irresponsables détruisent l'ambassade et des entreprises privées thaïlandaises en janvier 2003.

commanditaire de ces combats à la suite desquels le Cambodge est retombé dans l'obscurité »⁶⁶⁷.

Pour le journal *Rasmei Kampuchéa*, le principal quotidien du pays, proche du PPC, l'éditorialiste de ce quotidien pensait que le parti royaliste « tente de piéger le PPC en empoisonnant la situation pendant la campagne électorale afin d'avoir un prétexte pour rejeter les résultats du scrutin. Mais, le PPC a bien déjoué la manœuvre. C'est le FUNCINPEC qui sort perdant »⁶⁶⁸.

Enfin, pour commenter cette passe d'armes entre les deux partis de la coalition, *Chakraval*, quotidien proche du PPC, écrit « Si le PPC a remporté les législatives de 1998 et les communales de 2002, ce n'est pas parce qu'il a provoqué des conflits avec les autres partis, en particulier avec son partenaire de la coalition gouvernementale. C'est parce qu'il a fait preuve d'unité et de solidarité interne et qu'il s'est préoccupé du sort des habitants en faisant construire des écoles, des routes, des ponts, des pagodes »⁶⁶⁹.

Nous pouvons constater que les hommes politiques ont plus souvent privilégié l'expression d'une pureté idéologique à la recherche d'un compromis pour exercer ensemble le pouvoir. Cette attitude est à l'origine du modèle politique dans lequel le débat politique se résume à l'affrontement de trois grands partis (le PPC, le FUNCINPEC et le PSR).

Force est de reconnaître que les journaux jouent un rôle non négligeable pendant la période de la campagne électorale. C'est sur l'exercice de sa propre liberté que se fonde la liberté de la presse. Un journal a le droit de prendre position. Il a aussi le droit d'informer au nom de la liberté de presse constitutionnellement reconnue⁶⁷⁰. Il a aussi le devoir d'informer, ce qui répond au droit du citoyen lui-même. Ce droit à l'information est aussi le droit à la pluralité des sources d'information⁶⁷¹. C'est ce qui fonde le principe du pluralisme de la presse. Ce principe du pluralisme est garanti

⁶⁶⁷ Cité par Pen Bona, in *Cambodge Soir*, N° 1785 du 6-8 juin 2003, p. 9.

⁶⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁶⁹ *Ibidem*.

⁶⁷⁰ L'article 41 de la Constitution du 24 septembre 1993.

⁶⁷¹ Il existe aujourd'hui plus de 150 journaux au Cambodge.

par la loi sur la presse du 18 juillet 1995. Le pluralisme c'est la reconnaissance de la liberté de chacun, le respect de ses opinions et de ses convictions. C'est aussi l'acceptation de la discussion et de confrontation. Bref, la presse n'a pas à se situer d'abord par rapport au pouvoir mais par rapport à la réalité.

Néanmoins, le lecteur a aussi plusieurs droits essentiels. Le premier est d'être informé le plus clairement possible. Le second est de savoir quelle est la ligne politique de ce journal. Enfin, quelles que soient les opinions prises, le lecteur a le droit à être respecté dans ses propres convictions.

Dans l'état actuel des choses, le trait le plus voyant d'une compétition électorale se situe dans le contraste saisissant entre le déferlement de la parole des compétiteurs et le silence de l'électeur. Un brouillard de mots et de promesses masque les intentions réelles. Les électeurs, dans ces conditions, peuvent-ils analyser correctement d'un point de vue rationnel les programmes politiques et les objectifs ? Sont-ils en mesure d'en apprécier les orientations exactes, de juger les moyens susceptibles d'être mis en œuvre pour les appliquer ? La réponse est certainement négative.

Les citoyens balancent tous en réalité entre inquiétudes et espérances, angoisse ou confiance. Ils ont appris à préférer des réponses déterminées face aux défis que la vie sociale fait naître avec des promesses imaginaires ; leurs perceptions politiques fondamentales seraient modelées par le jeu de divers facteurs : par des événements d'ordre politiques (la paix, la stabilité politique) et par des événements d'ordre socio-économiques (l'éducation, les infrastructures, le développement économique). La plupart des personnes (environ 80 %) interrogées, à l'occasion d'une enquête réalisée par Asia Fondation, confirmeraient cette vision⁶⁷².

⁶⁷² Voir une enquête faite par Asia Fondation in *Cambodge Soir*, N° 1774 du 22 mai 2003, p. 9.

Conclusion

La liberté et le pluralisme de la communication sont des conditions essentielles de la démocratie. Un organisme indépendant doit veiller à leur respect dans le domaine de la communication audiovisuelle.

La campagne électorale est souvent l'acte déterminant de l'élection. Elle doit donc assurer l'égalité entre les candidats, entre les partis politiques et assurer la régularité de leur affrontement. Tous les candidats, les partis politiques ne disposent pas des mêmes moyens matériels et financiers pour mener leurs campagnes électorales.

Cependant, on constate, en général, que la campagne électorale de 2003 a été dynamique et les rassemblements se sont en général déroulés dans une ambiance pacifique. Comparé aux élections précédentes, les partis d'opposition ont mené une campagne plus énergique et ont disposé d'un nombre considérablement plus élevé de banderoles et d'affiches. L'ensemble de la campagne électorale a été caractérisé par moins de violence et davantage d'accès aux médias que lors des précédents scrutins.

L'accès aux médias publics pour tous les partis politiques a été significativement amélioré à l'occasion de ces élections. C'est à mettre au crédit du Comité National Electoral d'avoir établi les conditions nécessaires pour une couverture relativement équilibrée de l'ensemble des partis politiques. Les principes régissant le programme d'accès égal et le programme d'accès équitable sur les radios et télévisions ont été respectés et ont assuré un temps d'antenne raisonnable à tous les partis politiques.

« *Le hassard de la naissance est moindre que le hassard du scrutin* ».

E. REAN

Titre troisième : Le déroulement du scrutin

L'organisation matérielle du déroulement des opérations de vote doit garantir la liberté de l'électeur et la sincérité du scrutin. Elle doit faire l'objet d'une réglementation minutieuse. Les dispositions de la loi électorale s'efforcent de parer les fraudes constatées ou menaçantes.

Cependant, il est loisible au Conseil National Electoral de prévoir des mesures complémentaires dans les règlements et procédures pour les élections des députés afin d'assurer le secret du vote et la liberté du suffrage lorsqu'il lui apparaît que les mesures prévues dans les lois électorales sont insuffisantes.

Il convient d'examiner successivement l'organisation du scrutin à partir de l'institution des bureaux de vote (*Chapitre 1*), puis le dépouillement des bulletins de vote et la proclamation des résultats (*Chapitre 2*).

Chapitre 1 : L'organisation du scrutin

L'organisation du scrutin est une tâche assez lourde assurée par le Comité National Electoral. Il doit assurer le respect de la liberté de vote des électeurs et la sincérité du scrutin. Le législateur et le CNE ont accumulé les précautions destinées à éviter les erreurs et les fraudes. Ces mesures figurent dans les lois électorales, les règlements et les procédures pour les élections législatives.

L'organisation du scrutin se décompose en deux opérations matérielles : la détermination du lieu du vote et l'aménagement de ce lieu, qui constitue le bureau du vote. C'est dans ce bureau de vote que des électeurs exercent leur droit de suffrage. Egalement, c'est dans ce bureau que sont désignées les autorités chargées de recueillir les suffrages dans les conditions prévues par les textes, voire de prendre des mesures appropriées afin d'assurer le bon ordre dans le déroulement de l'élection.

Nous étudierons successivement le bureau de vote comme lieu de vote (*Section 1*), puis l'autorité chargée de recueillir les suffrages, désignée et constituée dans chaque bureau de vote (*Section 2*).

Section 1 : Le bureau de vote, lieu de vote

La détermination des bureaux de vote, en tant que lieu d'exercice du suffrage, appartient au CNE comme le précise l'article 45 de la loi électorale du 26 décembre 1997 : « le Conseil National Electoral décide la création des bureaux d'enregistrement des électeurs des Khums/Sangkats conformément aux dispositions des règlements et procédures. Les bureaux d'enregistrement des électeurs deviennent des bureaux de vote au moment du scrutin, sauf s'il s'agit de bureau mobile d'enregistrement des électeurs ».

D'une façon générale, la détermination de ces bureaux de vote doit prendre en compte deux considérations : la bonne répartition de ceux-ci pour répondre aux besoins des électeurs et la commodité de l'électeur appelé à s'exprimer.

En effet, l'institution ou la suppression de bureaux de vote obéit à des considérations essentiellement pratiques : ils doivent être suffisamment nombreux et bien répartis sur l'ensemble du territoire pour que les électeurs puissent exercer commodément leur droit de suffrage.

Nous verrons successivement que la détermination des bureaux de vote appartient pour l'essentiel au Comité National Electoral (§1) et que ces bureaux doivent être spécialement aménagés pour la durée du scrutin (§2).

§1 : L'institution des bureaux de vote

La détermination des bureaux de vote doit respecter certaines règles pour répondre aux besoins des électeurs (A). En tant que lieu d'exercice du suffrage, la tenue du bureau doit être dans un environnement pacifié (B).

A – Les règles de création

La première règle posée par l'article 46 (Nouveau) de la loi électorale du 17 septembre 2002⁶⁷³, selon lequel « chaque bureau de vote doit gérer au plus 700 citoyens titulaires du droit de vote⁶⁷⁴.

Chaque bureau de vote doit englober un village dans son entier et offrir les conditions favorables pour que tous les membres des familles de ce village puissent participer au vote dans ce bureau.

Au cas où un bureau de vote comporterait plus de 700 électeurs, le CNE doit intégrer le surplus à un autre bureau de vote se trouvant le plus près dans ce même Khum/Sangkat ». Il y a donc en principe un bureau de vote par Khum/Sangkat.

Néanmoins, la loi électorale, le règlement et la procédure pour les élections législatives prévoient la possibilité de créer plusieurs bureaux de vote par

⁶⁷³ Loi portant amendement de la loi électorale pour les élections législatives du 26 décembre 1997.

⁶⁷⁴ Alors que l'ancien article de la loi électorale du 26 décembre 1997 ne fixe que 600 électeurs inscrits au plus par bureau de vote.

Khum/Sangkat lorsque l'exigent les circonstances locales⁶⁷⁵ et le nombre des électeurs.

Lors de l'élection du 26 juillet 1998, on comptait 11 380 bureaux de vote et lors des élections communales du 3 février 2002 les bureaux de vote augmentaient à 12 534⁶⁷⁶. Cette augmentation des bureaux de vote répondait à l'accroissement des électeurs inscrits. Pour l'élection législative de 2003, l'article 135 (Nouveau) de la loi portant amendement de la loi électorale du 17 septembre 2002 dispose qu'« après l'entrée en vigueur de cette loi, les bureaux de vote ont été institués pour l'élection de Khum/Sangkat du 3 février 2002 sont utilisés comme bureaux de vote pour l'élection des députés du dimanche 27 juillet 2003.

En cas de modification ou de création de bureaux de vote, le Comité National Electoral doit respecter les dispositions prévues par l'article 45 nouveau et l'article 46 nouveau de cette loi et doit afficher publiquement sa décision au moins 30 jours avant le jour de scrutin.

Il convient également de souligner qu'un parti politique enregistré peut demander la liste des noms et la localisation des bureaux de vote qui ont été choisis par le CNE. Celui-ci « doit envoyer une copie de la liste des noms et des localisations des bureaux d'enregistrement des électeurs de chaque circonscription au Conseil Constitutionnel »⁶⁷⁷.

B – L'environnement du bureau de vote

L'enceinte du bureau de vote peut être analysée à partir de quatre exigences.

Premièrement, c'est un espace qui doit être reconnu comme lieu calme et pacifié, à l'abris des pressions et des violences extérieures. Pour cela, il est soumis à un contrôle strict. « Il est strictement interdit d'apporter armes ou explosif de toute nature dans le périmètre de sécurité du bureau de vote. La loi électorale prévoit un

⁶⁷⁵ Ces circonstances locales particulières peuvent être dues à la situation géographique, sociale et la distance des routes du village au bureau de vote.

⁶⁷⁶ Arrêté du CNE n° 11.101 / 01 du 27 novembre 2001.

⁶⁷⁷ Voir l'article 47 de la loi électorale du 26 décembre 1997.

périmètre de sécurité doit être situé à une distance d'environ 200 mètres du bureau de vote, sauf décision contraire du Comité National Electoral⁶⁷⁸.

Deuxièmes, c'est un espace sous surveillance. Ne peut être autorisé à entrer dans le bureau de vote que la personne qui doit voter⁶⁷⁹. La présence des agents de la force publique y est soumise à autorisation du CNE⁶⁸⁰.

Troisièmes, c'est un espace connu par les habitants du Khum/Sangkat et la localisation des bureaux de vote doit être affichée au moins trente jours avant le jour du scrutin par le CNE⁶⁸¹.

Quatrièmement, c'est un espace neutre. Pour assurer le climat de neutralité et pour éviter toute pression affectant la liberté des électeurs, les bureaux de vote ne doivent pas être installés dans les bâtiments du gouvernement, dans la municipalité de Khèt/Krung, Sala⁶⁸² Khann/Srok, Sala Sangkat/Khum, dans les casernes militaires, dans le bâtiment de police et dans les bâtiments des partis politiques⁶⁸³. Toutefois, les lieux prioritaires que le CNE doit prendre en considération sont les lieux susceptibles d'être utilisés comme bureaux de vote notamment les écoles, les collèges et les pagodes.

§2 – L'aménagement du bureau de vote

En général, le bureau de vote, localisé pour une période donnée et pour l'ensemble des élections (législatives et de Khum/Sangkat), n'est pas affecté en permanence à cette utilisation. Il s'agit, en effet, de locaux publics ayant une autre affectation principale et permanente et qui, pour les besoins d'un scrutin, accueillent le bureau de vote.

⁶⁷⁸ L'article 100 alinéa 2 de la loi électorale du 26 décembre 1997.

⁶⁷⁹ Cf., l'article 99 de la loi électorale du 26 décembre 1997.

⁶⁸⁰ Voir l'article 100 alinéa 1 de la loi électorale du 26 décembre 1997.

⁶⁸¹ Cf., Chapitre VIII – 8.1.2 des règlements et des procédures pour les élections législatives du 29 mai 1998.

⁶⁸² Sala Khann/Srok, Sala Khum/Sangkat sont le siège administratif de Khann/Srok et de Khum/Sangkat.

⁶⁸³ Cf. chapitre V (5.2.15) du règlement et de procédure pour l'élection de députés de 2003.

Alors se pose la question de l'aménagement de ce local en tant que bureau de vote et pour la durée de cette affectation. Pour être aménagés conformément à cet usage, ces lieux doivent comporter un certain nombre d'équipements.

L'article 88 (nouveau) de la loi du 17 septembre 2002 portant l'amendement de la loi électorale dispose que « le Comité National Electoral est tenu de fournir à chaque bureau de vote, un jour avant l'ouverture du scrutin, le matériel suivant en quantité raisonnable :

- 1- des listes électorales
- 2- des bulletins de vote
- 3- des urnes
- 4- des isoloirs
- 5- un cachet secret destiné à tamponner les bulletins de vote.
- 6- de l'encre indélébile pour marquer la main des votants.
- 7- des cadenas et des scellés
- 8- du papier destiné au procès verbal et au relevé des résultats.
- 9- des stylos à bille
- 10- des enveloppes imprimées
- 11- des sacs en plastiques
- 12- les matériels et équipements nécessaires ».

La présence de ces équipements est exigée dans chaque bureau de vote. L'aménagement du bureau de vote comporte essentiellement une table de vote sur laquelle sont placées les urnes électorales, deux isoloirs, une caisse dans laquelle sont mis des matériels servant à l'opération électorale, les bulletins de vote, la liste d'émargement et certaines affiches.

A – La table de vote

La table de vote est destinée notamment à accueillir l'urne électorale, la liste d'émargement, les indications relatives aux horaires d'ouverture et de fermeture du scrutin, la listes des membres du bureau de vote, les bulletins de vote, deux flacons d'encre indélébile, des enveloppes imprimées, etc⁶⁸⁴.

⁶⁸⁴ Pour les autres matériels complémentaires servant à cette opération, voir la directive du CNE datée du 03 février 2002, N° VI – 2.

B – L’urne électorale

L’urne électorale est l’un des équipements essentiels du bureau de vote. Elle est destinée à recevoir les bulletins de vote. Elle doit être vide et fermée avant le commencement du scrutin par deux serrures différentes, dont les clefs restent l’une entre les mains du président du bureau de vote et l’autre est détenue par le vice président de ce bureau.

A aucun moment du scrutin, l’urne électorale ne doit quitter la table de vote. Elle doit rester sous le contrôle des membres du bureau de vote.

Il convient de souligner qu’en France, la loi n° 88-1262 du 30 décembre 1988 relative à la lutte contre la fraude électorale, reprise à l’article L.63 du Code électoral, impose des urnes électorales transparentes. Cette exigence signifie que l’une au moins des quatre faces de l’urne doit être transparente. Cette règle est importante parce qu’elle vise à prévenir toute manœuvre ou fraude et à garantir la sincérité du scrutin.

C – Les isoloirs

L’article 5 de la loi électorale du 26 décembre 1997 reprend la règle du secret de vote déjà posée à l’article 76 de la constitution du 24 septembre 1993 qui dispose que « les députés sont élus au suffrage universel, libre, égal, direct et au scrutin secret ». La présence deux isoloirs dans le bureau de vote est une des conditions nécessaires de ce secret. Son installation doit se faire dans la salle du bureau de vote. Tirant conséquence du principe fondamental de secret de vote, l’absence complète d’isoloir entraîne effectivement l’annulation de tous les suffrages émis dans le bureau.

D – Les affiches

Un certain nombre d’affiches doivent être apposées dans le bureau de vote : une affiche reproduisant les dispositions de la loi électorale et du règlement du CNE relatifs à la liberté et au secret de vote.

Il faut souligner qu’afin d’assurer la sincérité du scrutin et exclure toute manœuvre pouvant la compromettre, il est interdit d’apposer dans le bureau de vote des

dispositifs ou affiches pouvant être considérés comme des éléments de propagande et de nature à affecter la liberté des électeurs et la sincérité du scrutin.

Section 2 : La commission du bureau de vote, organe de conduite de l'élection

Le bureau de vote, en tant que local désigné et aménagé, est destiné à accueillir les électeurs pour l'exercice de leur droit de suffrage, dans les conditions prévues par les textes. Pour assurer le bon déroulement du scrutin, le fonctionnement du bureau de vote est confié à une autorité spécialement désignée (la commission du bureau de vote) par le CNE.

Il s'agit tout d'abord de présenter le bureau de vote comme l'autorité chargée des opérations électorales (§1), il importe ensuite de s'intéresser à cet organe qui obéit à des règles précises quant à sa désignation d'une part, et se voit attribuer d'importantes fonctions (§2) d'autre part, enfin la durée des opérations est délimitée par l'ouverture et la clôture du scrutin (§3).

§1 – L'autorité chargée des opérations électorales

Dans chaque bureau de vote, une autorité chargée du scrutin est désignée afin d'assurer la bonne conduite de l'élection et sa régularité.

L'article 22 (nouveau) de la loi du 17 septembre 2002 portant amendement de la loi électorale dispose que « le bureau de vote est désigné par le Conseil National Electoral, sur la proposition de la Commission Electorale de *Khèt/Krung*, parmi les citoyens, les fonctionnaires du *Srok/Khan*, du *Khum/Sangkat*, titulaires du droit de vote, à l'exclusion des militaires, des personnel de police, des personnels judiciaires, des desservants d'un culte, des chefs et sous-chefs du *Srok/Khan*, des fonctionnaires administratifs des *Khum/Sangkat*, des chefs et sous-chefs de village et des conseils correspondants ».

A – Composition du bureau de vote

Chaque bureau de vote est composé d'un président, d'un vice-président, d'un secrétaire, et selon la nécessité de deux autres membres, selon la décision du

CNE⁶⁸⁵. En principe, la composition du bureau de vote ne peut être modifiée pendant la durée du scrutin. Il est nécessaire, pendant la durée des opérations électorales, que les membres du bureau de vote soient présents.

L'article 89 de la loi électorale du 26 décembre 1997 prévoit qu'un jour avant l'ouverture du scrutin, le président du bureau de vote organise une réunion de tous les membres du bureau ; en cas d'absence d'un de ses membres, il doit en informer au plus vite la commission électorale de *Khum/Sangkat* pour qu'elle désigne le remplaçant. Si la commission électorale de *Khum/Sangkat* ne peut pas être informée à cause de la longue distance ou du manque de moyens de transport, le président et les autres membres du bureau doivent désigner une autre personne comme membre du bureau de vote⁶⁸⁶.

Ainsi, les règlements et les procédures pour les élections de députés du 29 mai 1998 prévoient que pour assurer le bon fonctionnement du bureau de vote, le matin précédent celui du scrutin, le président doit organiser une réunion de tous les membres du bureau de vote pour contrôler leur présence ; si un des membres du bureau de vote est défaillant, il sera remplacé par un nouveau membre. Ces règles sont substantielles⁶⁸⁷ et leur méconnaissance entraînera l'annulation des opérations électorales.

B – Conditions de recrutement des membres du bureau

Sauf décision contraire du CNE, la commission électorale de *Khum/Sangkat* doit recruter les membres de bureau de vote parmi les citoyens titulaires du droit de vote, qui habitent dans le *Khèt/Krung* et dans le *Khum/Sangkat* et, particulièrement, les personnes inscrites sur les listes électorales de ce bureau de vote, et qui sont volontaire. Selon la directive du CNE du 3 février 2002, le président du bureau de vote doit, si c'est possible, être un fonctionnaire retraité, de bonne moralité ; et l'un des membres du bureau de vote doit, si c'est possible, être une femme. Les

⁶⁸⁵ L'article 22 al. 2 de la loi électorale du 17 septembre 2002.

⁶⁸⁶ Cf. Chapitre VIII (8.9.1 et 8.9.2) des règlements et des procédures pour les élections de députés du 29 mai 1998.

⁶⁸⁷ En droit français, l'article R. 42 al. 3 du Code électoral, les membres du bureau de vote ne sont pas tenus d'être présents pendant toute la durée des opérations électorales. Il suffit qu'en permanence soient présents trois membres du bureau de vote.

membres de ce bureau doivent savoir lire et écrire la langue khmère. Les personnes exclues dans ce cadre de recrutement sont prévues par l'article 22 (nouveau) de la loi du 17 septembre 2002 loi portant l'amendement de la loi électorale⁶⁸⁸.

§2 – Attributions du bureau de vote

Le bureau de vote a une mission générale de conduite des élections : l'information des électeurs, la surveillance des élections, l'information des autorités publiques centrales, l'établissement et la transmission des résultats.

Les opérations de vote s'effectuent sous la direction et le contrôle du président et des membres du bureau de vote. L'article 90 alinéa premier dispose que « au jour du scrutin, les membres du bureau de vote doivent être sur les lieux, au bureau de vote, au moins une heure avant l'ouverture du scrutin pour préparer les opérations de vote ».

A – Le président du bureau de vote

Afin d'assurer le bon déroulement des opérations de vote, les règlements et les procédures pour des élections de députés attribuent au président du bureau de vote vingt prérogatives dont :

- le contrôle des matériels et équipements nécessaires servant aux opérations de vote,
- le contrôle du travail des membres du bureau de vote le jour du vote,
- l'exercice du pouvoir de police dans la salle de vote et en dehors du bureau de vote,
- en cas d'absence d'un membre du bureau de vote, le pouvoir de désigner une personne remplaçante,
- la direction des opérations matérielles de vote, leur contrôle et leur mise en œuvre dans le bureau de vote,
- la déclaration d'ouverture et de clôture du scrutin,
- l'assistance aux électeurs handicapés selon la procédure prévue par les textes,
- la transmission du procès-verbal sur les opérations de vote et de l'urne électorale à la commission électorale de *Khum/Sangkat*.

⁶⁸⁸ Voir également la directive du CNE datée du 3 février 2002, point III-2.

B – Le vice-président du bureau de vote

Il assiste le président du bureau et exerce certaines fonctions notamment :

- suppléer le président du bureau de vote en son absence,
- montrer l'urne aux électeurs,
- accompagner le président du bureau de vote au moment de la remise du procès-verbal à la commission électorale de *Khum/Sangkat*.
- remplir toutes autres fonctions confiées par la commission électorale de *Khum/Sangkat* et le président du bureau de vote.

C – Le secrétaire du bureau de vote

Il exerce notamment les fonctions suivantes :

- assister le président du bureau dans la gestion des matériels et des équipements du bureau de vote et dans l'organisation de ce bureau,
- noter dans le procès-verbal les réclamations,
- contrôler l'identité des électeurs⁶⁸⁹ avec la liste électorale,
- contrôler le refus de l'électeur de tremper le doigt dans la solution indélébile⁶⁹⁰,
- rédiger le procès-verbal des opérations électorales⁶⁹¹,
- remplir autres fonctions confiées par la commission électorale de Khum/ Sangkat et la commission du bureau de vote.

D – L'assistant du bureau de vote

Le bureau de vote comprend encore un assistant du bureau qui, sous l'autorité du président du bureau de vote, doit :

- assister le président du bureau de vote dans la gestion des matériels et des équipements du bureau de vote et dans l'organisation du bureau,
- contrôler l'urne électorale,

⁶⁸⁹ En cas de doute, il peut lui demander des documents d'identité complémentaires.

⁶⁹⁰ Ce mécanisme vise à éviter le double vote d'un électeur.

⁶⁹¹ Ce procès-verbal est signé de tous les membres du bureau ; et les pièces fournies à l'appui des réclamations et des décisions prises par le bureau sont jointes au procès-verbal.

- contrôler si l'électeur a trempé le doigt dans la solution indélébile et lui demander de sortir le bureau de vote,
- remplir d'autres fonctions confiées par la commission électorale de Khum/ Sangkat et la commission du bureau de vote.

E – Le gardien à la porte d'entrée du bureau de vote

Le bureau de vote comprend enfin un gardien du bureau qui, sous l'autorité du président du bureau de vote, peut notamment,

- aider à la gestion des matériels et des équipements du bureau de vote,
- contrôler les numéros sur la carte électorale de l'électeur et de donner le numéro d'ordre pour voter,
- donner la priorité de vote aux électeurs âgés, aux femmes enceintes, aux handicapés, et aux malades,
- appeler et faire entrée les électeurs dans le bureau de vote, contrôler l'indice (signe) d'encre indélébile sur le doigt de l'électeur,
- assurer la sécurité et l'ordre public à la porte d'entrée du bureau de vote,
- remplir d'autres fonctions confiées par la commission électorale de Khum/ Sangkat et la commission du bureau de vote.

§3 – La durée de l'élection

Sauf les élections générales organisées par l'APRONUC en mai 1993 qui durèrent six jours, du 23 au 28. Depuis 1998, le scrutin ne dure qu'une seule journée. Le scrutin de la deuxième législature a eu lieu le dimanche 26 juillet 1998 et celui de la troisième législature a eu lieu le dimanche 27 juillet 2003. Examinons les deux circonstances de l'ouverture (A) et de la clôture de ce scrutin (B).

A – L'ouverture du scrutin

Le scrutin est ouvert à 7 heures du matin, ainsi qu'en dispose l'article 85, alinéa 2, de la loi électorale du 26 décembre 1997. Cependant, le même article 85 de cette loi permet au Comité National Electoral de modifier l'heure d'ouverture du scrutin.

Dans chaque bureau de vote, tous les membres de ce bureau doivent être présents sur les lieux à 6 heures afin de préparer les opérations de vote. Le président du

bureau de vote doit « veiller à ce que le bureau de vote possède le matériel d'équipement et le mobilier nécessaire au déroulement du scrutin »⁶⁹². Il doit mettre les listes électorales, les bulletins de vote, les enveloppes, l'encre indélébile pour marquer la main des votants et l'urne électorale sur la table de vote qui se place à côté de la rentrée du bureau⁶⁹³.

Le président du bureau de vote vérifiera la sécurité du bureau de vote et prendra les mesures de protection appropriées pour l'assurer en cas de nécessité. Il doit « vérifier l'authenticité de la qualité les représentants des partis politiques et des observateurs avant de les autoriser à entrer dans le bureau de vote »⁶⁹⁴. Ensuite, il doit désigner leurs places dans le bureau de vote et doit les informer brièvement du déroulement des opérations de vote. Il doit enfin donner des instructions aux agents des partis et aux observateurs afin qu'ils ne fassent pas obstacle aux opérations de vote.

A 7 heures du matin, « avant de procéder à l'ouverture du scrutin, le président du bureau de vote doit ouvrir les urnes en présence de tous les membres du bureau, des représentants des partis politiques et des observateurs pour s'assurer qu'elles sont vides⁶⁹⁵, ensuite il y appose les scellés. Les numéros de ces scellés sont notés dans le procès-verbal relatif au scrutin »⁶⁹⁶.

Les votes ne sont recueillis qu'après que le président du bureau de vote et les membres du bureau aient procédé à l'ouverture de l'urne, puis refermé celle-ci et que le président ait été procédé à la répartition des tâches entre les membres du bureau⁶⁹⁷.

⁶⁹² Article 89 alinéa 3 de la loi électorale du 26 décembre 1997.

⁶⁹³ Voir également les règlements et les procédures pour les élections législatives du 29 mai 1998, Chap. VIII (8.11.1, 8.11.2).

⁶⁹⁴ Article 90 alinéa 3 de la loi électorale du 26 décembre 1997.

⁶⁹⁵ C'est-à-dire qu'elles ne contiennent ni bulletin de vote, ni enveloppe.

⁶⁹⁶ Article 91 de la loi du 17 septembre 2002 portant amendement de la loi électorale du 26 décembre 1997.

⁶⁹⁷ Voir paragraphe 2 ci-dessus.

B – La clôture du scrutin

La règle de principe, énoncée à l'article 85 (nouveau) de la loi du 17 septembre 2002 portant amendement de la loi électorale du 26 décembre 1997, est la clôture du scrutin à 15 heures⁶⁹⁸. A compter de ce moment, les électeurs ne peuvent plus déposer leur bulletin de vote dans l'urne, sauf s'ils sont présents dans le bureau de vote avant l'heure de clôture. Cette règle exige ainsi que la commission du bureau de vote interdise à tout électeur ayant l'intention de voter d'entrer dans le bureau de vote après 15 heures⁶⁹⁹.

Sur l'accord du Comité National Electoral, la clôture tardive est possible si elle est sans influence sur la régularité de l'élection et surtout lorsqu'elle a pour objet de compenser le retard pris à la suite d'une ouverture tardive.

Si les électeurs inscrits sur la liste électorale ont voté, la commission du bureau de vote peut procéder à la clôture du scrutin avant 15 heures⁷⁰⁰. Cependant, la clôture anticipée du scrutin doit garantir la sincérité du scrutin et ne doit pas viser à mettre de nombreux électeurs dans l'impossibilité de voter.

Le président du bureau de vote constate publiquement l'heure de clôture du scrutin qui est mentionnée au procès-verbal dans lequel il doit aussi être portés le nombre des votants et le nombre de bulletins de vote non utilisés⁷⁰¹. La liste d'émargement est aussitôt signée par tous les membres du bureau de vote. Aucun vote ne peut être reçu après la déclaration de clôture.

La clôture du scrutin marque la fin du vote, mais pas la cessation des opérations électorales confiées au bureau de vote, qui se poursuivent par le dénombrement des

⁶⁹⁸ L'ancien article 85 de loi électorale du 26 juillet 1997 a prévu la clôture du scrutin à 16 heures. Toutefois, il convient de noter que là encore, ainsi qu'il en est pour l'heure d'ouverture du scrutin (ci-dessus, §3 – 1), le Conseil National électoral peut par sa décision retarder l'heure de clôture.

⁶⁹⁹ Cf., l'article 85 alinéa 5 de la loi du 17 septembre 2002 portant amendement de la loi électorale du 26 décembre 1997.

⁷⁰⁰ Voir l'article 85 alinéa 3 de la loi du 17 septembre 2002 portant amendement de la loi électorale du 26 décembre 1997.

⁷⁰¹ Voir l'article 102 de la loi électorale du 26 décembre 1997.

émargements, puis le dépouillement des bulletins de vote afin d'établir le résultat de l'élection.

Chapitre 2 : Le résultat des élections

Dès que les opérations de vote prennent fin et que le scrutin est clos par déclaration publique du président du bureau de vote, commence le dépouillement des votes sur place conformément aux règlements et aux procédures prévus. Il est indispensable que cette opération soit conduite honnêtement, sinon l'ensemble du vote en serait faussé.

Les travaux de dépouillement des votes sont menés par le bureau de vote⁷⁰². Le bureau détermine ensuite les suffrages exprimés et ceux qui se sont portés sur chaque parti politique. Ces résultats sont consignés sur un procès-verbal rédigé par le secrétaire du bureau de vote. Enfin, les résultats du bureau de vote considéré sont proclamés.

Nous étudierons successivement des opérations de dépouillement des votes (*Section 1*), puis le calcul et la proclamation des résultats (*Section 2*), enfin l'analyse des résultats de l'élection (*Section 3*).

⁷⁰² En France, le dépouillement des votes est mené par des scrutateurs mais sous la surveillance des membres du bureau de vote. « Le bureau désigne parmi les électeurs présents un certain nombre de scrutateurs sachant lire et écrire, lesquels se divisent par table de quatre au moins. Si plusieurs candidats ou plusieurs listes sont en présence, il leur est permis de désigner respectivement les scrutateurs, lesquels doivent être répartis également autant que possible par chaque table de dépouillement.

Le nombre de table ne peut être supérieur au nombre d'isoloirs », l'article L. 65 du Code électoral.

Section 1 : Le dépouillement des votes

Après la clôture du scrutin, le dépouillement doit commencer. Les opérations de dépouillement des votes sont confiées à des membres du bureau de vote et sont placées sous la surveillance des représentants des partis, des électeurs, des observateurs nationaux et internationaux. Il est évidemment indispensable que ces opérations soient conduites honnêtement et fondées sur la volonté d'assurer le maximum d'exactitude et de transparence. De ce point de vue il convient de s'interroger sur la notion de suffrage exprimé (§1) et de considérer les opérations de dépouillement des votes (§2).

§1 – La notion de suffrage exprimé

Selon M. Michel de Villiers, le suffrage exprimé est le « suffrage pris en compte dans le calcul du résultat parce qu'il exprime la volonté de l'électeur en respectant les prescriptions de la loi électorale. Ne peuvent donc être pris en compte les bulletins blancs et bulletins nuls (...) il est en général répandu que le bulletin blanc exprime une volonté de neutralité de l'électeur. Or, si les élections ont lieu à la proportionnelle, la prise en compte des bulletins blancs serait sans effet puisque, par définition, la répartition des sièges ne peut de faire qu'entre les listes de candidats au prorata des suffrages obtenus... »⁷⁰³.

Les règlements et les procédures pour les élections des députés du 26 juillet 1998 définissent le bulletin valide, dans le Chapitre VIII – 8.18, comme tout bulletin de vote distribué par le Comité National Electoral, sur lequel est marqué par l'électeur un signe indiquant clairement son choix d'un parti politique. Dans ce sens, les votes exprimés doivent permettre l'identification des partis.

Le nombre des suffrages exprimés correspond rarement à celui des votants puisque les votants sont les électeurs inscrits dans les listes électorales, qui ont usé de leur droit de vote. Dans ce nombre, il y a des électeurs qui ont mis un vote blanc ou nul dans l'urne électorale. Le chiffre des suffrages exprimés correspond donc à celui des votants diminués des votes blancs et nuls.

⁷⁰³ Michel de Villier, Dictionnaire de droit constitutionnel, 2^e édition, Armand Colin, Coll. CURSUS, Paris, 1999, p. 212.

A – Bulletins blancs, bulletins nuls

La loi du 17 septembre 2002 portant amendement de la loi électorale du 26 décembre 1997 fournit des indications sur les suffrages qui doivent être considérés comme blancs ou nuls. Cependant, les règlements et les procédures pour l'élection des députés attribuent la possibilité d'appréciation des bulletins en question au bureau de vote.

L'article 105 alinéa 2 de la loi du 17 septembre 2002 dispose que « est considéré comme nul, tout bulletin de vote :

1. qui n'est pas officiel ou
2. qui n'est pas marqué d'un signe⁷⁰⁴ ou est marqué mais ne permet pas à la commission du bureau de vote d'identifier le parti politique en faveur duquel le choix a été fait ou
3. qui comporte un signe conventionnel susceptible d'identifier l'électeur ou
4. qui est déchiré ou abîmé ou
5. qui ne comporte pas le cachet officiel ».

D'une manière générale, le législateur et le Comité National Electoral ont entendu assurer :

- le secret du vote, bien sûr prévu par l'article 95 de la loi électorale du 26 décembre 1997 : les votes ne doivent pas permettre l'identification de l'électeur ; d'où la nullité des bulletins qui permettent de « reconnaître ou dévoiler le vote d'un électeur », notamment de bulletins comportant le nom, des signes extérieurs ou intérieurs de reconnaissance, des mots, des empreintes⁷⁰⁵ ;
- le respect de l'intention exprimée par l'électeur, d'où la nullité des bulletins qui ne permettent pas d'identifier avec certitude cette volonté ;
- la dignité de l'élection, d'où la nullité des bulletins portant des mentions injurieuses.

Encore faut-il souligner que des bulletins de vote sont considérés comme irréguliers.

⁷⁰⁴ Les votes blancs n'entrent pas en compte dans le résultat de dépouillement. Ils ne sont pas considérés comme des suffrages exprimés et sont donc assimilés aux votes nuls.

⁷⁰⁵ Voir les règlements et les procédures pour l'élection des députés du 29 mai 1998, Chapitre VIII – 8.19.1.8, 8.19.1.9, 8.19.1.11 ;

B – Bulletins irréguliers

L'identification des partis politiques ne pose pas de problème lorsque les électeurs utilisent les bulletins de vote mis à leur disposition. Mais, il n'en va pas toujours de même lorsqu'ils ont entendu confectionner eux-même leur bulletin de vote, modifier le bulletin fourni ou utiliser d'autres documents.

Les règlements et les procédures pour l'élection des députés du 29 mai 1998 prévoient que constituent des bulletins irréguliers :

1. le bulletin faussé ou falsifié ;
2. le bulletin étant plus petit ou plus grand que le bulletin officiel ;
3. le bulletin imprimé est différent de celui qui est reconnu par le Comité National Electoral ;
4. le bulletin ne comportant pas le nom d'un parti ;
5. le bulletin coloré est différent de celui qui est reconnu par le Comité National Electoral⁷⁰⁶.

Selon les règlements et les procédures pour l'élection des députés, les bulletins irréguliers sont également considérés comme des bulletins nuls.

Lorsque le bureau de vote est saisi d'une requête de protestation ou de contestation relative à la validité des suffrages exprimés, il doit d'abord se prononcer sur chaque bulletin en question puisque la commission du bureau de vote est compétente⁷⁰⁷ pour considérer le bulletin comme valide, puis il doit le transmettre à la commission électorale de *Khum/Sangkat*. « Si le représentant concerné persiste toujours à s'opposer ou à contester, la commission du bureau de vote devra consigner la plainte dans le procès-verbal en demandant à l'opposant ou au contestataire d'apposer son contreseing »⁷⁰⁸.

Les bulletins nuls ont diminués de près d'un point. Une amélioration importante depuis 1998 et 2002, est le pourcentage très faible de votes nuls : les résultats préliminaires indiquent que moins de 2% des bulletins ont du être invalidés pour diverses raisons. Ce chiffre dépassait les 3% en 2002, lors des élections

⁷⁰⁶ Voir les règlements et les procédures pour l'élection des députés du 29 mai 1998, Chapitre VIII, 8.19.1.3 et suivants.

⁷⁰⁷ Cf., l'article 101 alinéa 3 de la loi électorale du 26 décembre 1997.

⁷⁰⁸ Alinéa 5 de l'article 101 de la loi électorale du 26 décembre 1997.

municipales. Il prouve que les électeurs sont mieux informés sur la manière valide de manifester leur choix.

Après avoir vu la notion de suffrage exprimé qui est essentielle pour le calcul des résultats, il convient d'envisager le dépouillement des votes.

§2 – Les opérations du dépouillement

En principe, le dépouillement des votes se déroule en public. Si ce principe n'est affirmé explicitement nulle part, il résulte de la référence suivante : « les observateurs nationaux et internationaux ainsi que les représentants des partis politiques sont invités à assister comme témoins aux opérations de dépouillement des bulletins de vote »⁷⁰⁹.

Normalement, le dépouillement de votes doit s'effectuer « sur place conformément aux règlements et procédures » prévus par le Comité National Electoral. « Si le bureau de vote se trouve dans l'impossibilité de faire le dépouillement dans sa propre enceinte pour des raisons de force majeure ou d'insécurité, le Comité National Electoral donnera des instructions spéciales »⁷¹⁰.

A – Modalités du dépouillement

Le lendemain du scrutin débute le dépouillement. Les modalités du dépouillement des bulletins de vote doivent s'effectuer suivant une procédure prévue par des textes. Les articles 103 et 104 de la loi électorale du 26 décembre 1997 disposent que « la commission du bureau de vote est responsable du dépouillement des bulletins de vote. Avant l'ouverture des urnes, le président de la commission du bureau doit inviter ses membres, les représentants des partis politiques et les observateurs à vérifier si les scellés sont intacts ou non, et ouvrir l'urne en leur présence ». Tout le monde souhaite s'informer sur l'issue du suffrage. Chaque bureau de dépouillement est bondé de monde et sont autorisés à rester dans son enceinte, ceux qui sont munis d'une autorisation signée par le CNE.

⁷⁰⁹ L'article 102 alinéa 2 de la loi électorale du 26 décembre 1997.

⁷¹⁰ *Ibidem*.

Les urnes sont ouvertes une par une par les responsables de la commission du bureau, sur les tables de dépouillement, sous le regard attentif des observateurs. Ces derniers sont tenus à distance, à plus de deux mètres des officiers. Ils sont prêts à noter les résultats de tous les partis. Les représentants des formations politiques tiennent leurs propres comptes pour les transmettre après à leur état-major respectif.

Puis, arrive le moment du comptage des bulletins, suivi de la vérification de la liste de votants. La commission du bureau de vote doit dénombrer les bulletins de vote contenus dans l'urne et vérifier si leur nombre correspond à celui des votants inscrits sur le registre électoral. Au cas où le nombre des bulletins de vote contenus dans l'urne est différent du nombre des votants, le président de la commission du bureau de vote doit ordonner un nouveau dénombrement. Si la différence entre ces deux nombres persiste, le président de la commission du bureau de vote est tenu de la mentionner dans le procès-verbal.

Sur ce point, le juge électoral n'a pas encore dégagé de solutions. Cependant, nous pouvons rejoindre l'analyse du professeur Jean-Claude Masclet selon laquelle « cette différence peut être due à l'erreur humaine ; la personne chargée d'émarger peut avoir incidemment omis de le faire ou au contraire avoir par inattention porté deux émargements pour un même vote. Un faible écart sera donc généralement sans conséquence sur l'élection. Un écart important peut en revanche révéler une intention frauduleuse. Si le nombre des bulletins est supérieur à celui des émargements, les bulletins en excédent sont frappés de suspicion. Ils seront soustraits du nombre des suffrages exprimés (....

En revanche si le nombre des bulletins est inférieur à celui des émargements, on considère que le nombre des suffrages exprimés à retenir est celui des bulletins, donc celui qui résulte du dépouillement »⁷¹¹.

Un des membres de la commission du bureau de dépouillement extrait le bulletin et le passe déplié à un autre membre ; celui-ci le lit à haute voix le numéro porté le nom du parti sur le bulletin. Tout au long de la journée du 28 juillet 2003, on n'entendait que les numéros 17, 20 et 23, désignant respectivement le PPC, le PSR et le FUNCINPEC ; comme on entendait les numéros 35 (PPC), 34 (FUNCINPEC) et 18 (PSR) lors du décompte de juillet 1998.

⁷¹¹ Jean-Claude Masclet, Droit électoral, éd. PUF, Coll. Droit fondamental, Paris, 1989, p. 301.

B – L'établissement du procès-verbal

L'établissement d'un procès-verbal est une formalité substantielle de la régularité du scrutin puisqu'il authentifie le déroulement des opérations de vote et le dépouillement, ainsi que le résultat.

Chaque bureau de vote doit, après avoir procédé au dépouillement des votes, établir un procès-verbal de comptage des bulletins de vote. Il est rédigé par le secrétaire du bureau de vote, en présence des représentants des partis politiques et des observateurs, en deux exemplaires. Un exemplaire sera « transmis à la commission électorale de *Khum/Sangkat*. Il lui sera joint la liste électorale, les bulletins de vote valides et non valides, les bulletins non utilisés, et cas échéant les protestations ou contestations et tous autres documents utiles. L'autre exemplaire sera affiché au bureau de vote »⁷¹², où il peut être consulté par tout électeur, tout représentant du parti politique requérant, pendant le délai de recours contre l'élection.

Le procès-verbal est établi sur des imprimés spéciaux fournis par le Conseil National Electoral, sur lesquels sont portés notamment :

- le nombre des électeurs inscrits ;
- le nombre des votants ;
- le nombre des suffrages exprimés ;
- le nombre des suffrages recueillis par chaque parti.

Il comporte aussi mention de toutes les réclamations et protestations des électeurs ou des représentants des partis et les observations des membres du bureau de vote.

Des documents doivent être joints au procès-verbal :

- tous les bulletins déclarés nuls ;
- les bulletins contestés ou litigieux ;
- les pièces fournies à l'appui des réclamations et les décisions prises par le bureau de vote ;
- la liste d'émargement.

⁷¹² L'article 106 alinéa premier de la loi électorale du 26 décembre 1997.

« Le procès-verbal de dépouillement des bulletins de vote doit être revêtu de la signature du président et de tous les membres de la commission du bureau de vote. Les représentants des partis politiques peuvent signer le procès-verbal en qualité de témoins »⁷¹³.

Il est établi un procès-verbal pour l'ensemble des opérations électorales par la commission électorale de *Khum/Sangkat*. Il comporte le même type d'indications que les procès-verbaux des bureaux de vote. La commission électorale de *Khum/Sangkat* doit ensuite les transmettre à la commission électorale de *Khèt/Krung*.

« La commission électorale de *Khèt/Krung* doit réunir tous les procès-verbaux de toutes les commissions électorales de *Khum/Sangkat* et dresser ensuite un procès-verbal récapitulatif des résultats du scrutin de son propre *Khèt/Krung*.

Ce procès-verbal sera établi en trois exemplaires dont l'un est transmis au Comité National Electoral avec, joint à l'appui, la liste électorale, les bulletins de vote valides et non valides, ceux non utilisés et le cas échéant les protestations ou contestations ainsi que tous autres documents utiles ; l'autre exemplaire sera affiché au siège de la commission électorale de *Khèt/Krung* ; et le troisième exemplaire sera conservé comme archive ». ⁷¹⁴

Lors de la transmission et de réception du procès-verbal « les représentants des partis politiques, les observateurs nationaux et étrangers peuvent participer comme témoins ».

Il convient de remarquer que la valeur probante du procès-verbal n'est pas absolue. Il fait normalement foi en ce qui concerne le résultat de l'élection et les incidents qui ont pu se produire au cours des opérations électorales. Lorsque le procès-verbal est établi et signé, il ne peut faire l'objet de rectifications.

⁷¹³ L'article 106 alinéa 3 de la loi électorale du 26 décembre 1997.

⁷¹⁴ L'article 110 de la loi électorale du 26 décembre 1997.

Section 2 : La détermination des résultats

Le résultat des opérations matérielles est transmis à la commission électorale de Khèt/Krung. Il appartient alors à cette commission d'exercer sa compétence de décision, de déterminer, de calculer et de proclamer les résultats du scrutin, dans la commission électorale de Khèt/Krung concernée.

La commission électorale de Khèt/Krung détermine d'abord le nombre de suffrages exprimés (§1) afin de constater les résultats. Cette constatation est plus aisée avec le scrutin majoritaire qu'avec la représentation proportionnelle qui implique une répartition de sièges entre les partis politiques dans la compétition électorale au prorata des voix obtenues. Ensuite, la commission électorale de Khèt/Krung calcule les résultats (§2). Lorsque l'opération arithmétique est effectuée, elle proclame les résultats (§3).

§1 – La détermination des suffrages exprimés

La commission électorale de Khèt/Krung doit examiner les bulletins qui lui ont été transmis par les bureaux de vote (par l'intermédiaire de la commission électorale de Khum/Sangkat). Il appartient à la commission électorale de Khèt/Krung de se prononcer sur la validité de ces bulletins de vote.

Les résultats des travaux des membres du bureau de vote sont complétés des décisions prises par la commission électorale de Khèt/Krung sur les bulletins et votes litigieux. A partir de là, la commission électorale de Khèt/Krung détermine le nombre de suffrages exprimés en déduisant du nombre total les bulletins déclarés blancs ou nuls.

Les décisions prises à cet égard par la commission électorale de Khèt/Krung doivent être considérées comme préparatoires et ne peuvent être contestées devant le juge électoral qu'à propos du résultat de l'élection. L'article 111 de la loi électorale précise que « lorsque surgit une plainte contestant le résultat des élections ou dénonçant une grave anomalie, la commission électorale de Khèt/Krung est tenue d'examiner le problème et d'émettre immédiatement un avis qui sera joint au procès-verbal récapitulatif des résultats du scrutin. L'ensemble sera transmis au Comité National

Electoral en vue de vérifier et de confirmer la validité des résultats du scrutin ou de décider s'il faut organiser une nouvelle élection.

Lorsqu'elle est décidée, une nouvelle élection doit être effectuée dans un délai maximum de 8 jours à compter de la date de décision du Comité National Electoral ».

§2 – Le calcul du nombre de suffrages

Le bureau de vote calcule et arrête le nombre de suffrages obtenus par chaque parti politique et rectifie le cas échéant des bulletins ou votes litigieux validés ou infirmés par le bureau de vote.

Le mode de calcul du nombre de suffrages nécessaires à la proclamation des élus est le scrutin de liste (provinciale) de Khèt/Krung, à la représentation proportionnelle, avec répartition des restes à la plus forte moyenne⁷¹⁵.

Election législative du 26 juillet 1998

	Electeurs ou suffrages	Pourcentage(%)
Inscrits	5.395.595	98,36 % des pers. en âge de voter
Votants	5.057.830	93,74 % des inscrits
Suffrages blancs ou nuls	155.342	3,1 % des suffrages exprimés
Suffrages exprimés	4.902.488	90,81% des votants

Lors de l'élection du 26 juillet 1998, parmi les 5 395 595 Cambodgiens qui se sont inscrits sur les listes électorales, il y avait 5 057 830 votants, ce qui représentait 93,74 % des inscrits. C'est un taux de participation politique très important. Il y avait 4 902 488 votes valables. Les bulletins de vote déclarés nuls et invalidés étaient de 155 342, soit 3,1 % des suffrages exprimés⁷¹⁶.

Election législative du 27 juillet 2003

	Electeurs ou suffrages	Pourcentage(%)
Inscrits	6.341.834	93,95 % des pers. en âge de voter
Votants	5.277.494	83,22 % des inscrits
Suffrages blancs ou nuls	108.657	2,6 % des suffrages exprimés
Suffrages exprimés	5.168.837	97,94 % des votants

⁷¹⁵ Voir supra, la méthode d'allocation des sièges étudiée dans le Chapitre II du titre premier sur le cadre de l'élection de la seconde partie et également infra, section 3 de ce Chapitre.

⁷¹⁶ Ces chiffres sont publiés dans « Le Gouvernement royal du Cambodge du 2^e mandat : 1998-2003 » par le Journal Kampuchéa, édition Meanchey, Phnom Penh, 1999, pp. 26 et 29.

Pour le scrutin de l'année 2003, les 6.341.834 Cambodgiens sont inscrits, soit 93,95 % des citoyens en âge de voter (6.749.876 personnes). Cette année, le taux de participation a été moins élevé que lors des précédents scrutins (de 89,56% en 1993 à 93,74% en 1998 et, en 2003, 83,22 %), soit une baisse près de 10 % des inscrits par rapport à 1998. Les bulletins nuls ont diminués depuis 1998. Ils représentent 2,6 % des suffrages exprimés.

L'attribution des sièges aux différentes listes se fait à partir du calcul du quotient électoral. Celui-ci est obtenu en divisant le nombre total de suffrages exprimés dans la circonscription électorale de Khèt/Krung par le nombre de sièges à pourvoir, sans tenir compte des restes.

Les résultats du scrutin de 1998 et 2003 par Khèt/Krung et par parti

Code	Khèt/Krung	PPC	FUNCINPEC	PSR	Sièges
01	B. Meanchey	3 / 4	2 / 1	1 / 1	6
02	Battembang	3 / 5	3 / 2	1 / 2	8
03	Kampong Cham	7 / 8	8 / 5	3 / 5	18
04	Kng Chhnang	3 / 3	1 / 1	0 / 0	4
05	Kampong Speu	4 / 4	2 / 1	0 / 1	6
06	Kampong Thom	4 / 4	2 / 1	0 / 1	6
07	Kampot	4 / 3	2 / 2	0 / 1	6
08	Kandal	4 / 5	5 / 3	2 / 3	11
09	Koh Kong	1 / 1	0 / 0	0 / 0	1
10	Kratié	1 / 2	2 / 1	0 / 0	3
11	Mondolkiri	1 / 1	0 / 0	0 / 0	1
12	Phnom Pehn	4 / 4	4 / 2	4 / 6	12
13	Preah Vihear	1 / 1	0 / 0	0 / 0	1
14	Prey Véng	7 / 6	4 / 3	0 / 2	11
15	Pursat	2 / 3	2 / 1	0 / 0	4
16	Ratanakiri	1 / 1	0 / 0	0 / 0	1
17	Siem Reap	3 / 4	2 / 1	1 / 1	6
18	Sihanoukville	1 / 1	0 / 0	0 / 0	1
19	Stung Trèng	1 / 1	0 / 0	0 / 0	1
20	Svay Rieng	4 / 4	1 / 1	0 / 0	5
21	Takéo	4 / 5	3 / 2	1 / 1	8
22	Kèp	1 / 1	0 / 0	0 / 0	1
23	Païlin	0 / 1	0 / 0	1 / 0	1
24	Oddor Meanchey	- / 1	- / 0	- / 0	0 / 1
	Total	64 / 73	43 / 26	15 / 24	122 / 123

Source : CNE

Les listes de candidats sont « bloquées » c'est-à-dire que les sièges s'attribuent dans l'ordre de présentation des candidatures, sans que les électeurs aient la

possibilité d'apporter la moindre modification, par l'expression d'une préférence ou la suppression d'un ou plusieurs noms.

§3 – La proclamation des résultats

Les opérations de dépouillement des votes et le calcul du nombre de suffrages obtenus par chaque parti politique étant achevés, il reste à proclamer les résultats de l'élection. Il est utile de rappeler que ces opérations doivent s'effectuer correctement et honnêtement selon les règlements et procédures fixés par le CNE, sinon la démocratie issue de cette élection ne serait qu'un leurre.

Avant de proclamer les résultats, le CNE doit trancher un certain nombre de difficultés liées aux bulletins irréguliers ou litigieux sur le fondement de l'article 111 de loi électorale du 26 décembre 1997. « Si l'état d'irrégularité qui entache le scrutin n'est pas grave, le Conseil National Electoral doit annoncer la reconnaissance de la validité des résultats des élections. Lorsque l'état irrégulier est grave et porte atteinte au résultat, le Conseil National Electoral doit refuser de reconnaître les résultats électoraux du ou des bureaux de vote concernés, et en aviser les partis politiques. Dans ce cas un nouveau vote devra être effectué dans ce ou ces bureaux dans un délai maximum de 8 jours à compter de la date de cette décision »⁷¹⁷.

La proclamation des résultats de l'élection est publique. Elle relève de la compétence du Conseil National Electoral⁷¹⁸. L'article 113 de la loi électorale du 26 décembre 1997 précise que « après avoir vérifié et décidé de la validité du scrutin, le Conseil National Electoral doit publier les résultats préliminaires de l'élection des députés. Un exemplaire de ces résultats sera transmis au Roi, et un autre exemplaire au Conseil

⁷¹⁷ L'article 112 de loi électorale du 26 décembre 1997.

⁷¹⁸ Pour les élections de Khums/Sangkats, la proclamation des résultats relève également de la compétence du Conseil National Electoral. En France, la proclamation des résultats définitifs des élections appartient à différentes autorités. Ainsi, la proclamation des résultats des élections présidentielles relève de la compétence du Conseil Constitutionnel. Pour les élections législatives et les élections au Parlement européen, c'est la commission spéciale qui proclame les résultats. Pour les élections régionales, c'est également une commission spéciale qui est chargé de la proclamation. Pour les élections cantonales, le résultat est proclamé par le président du bureau centralisateur (le bureau du chef lieu de canton). Pour les élections municipales, c'est le président du bureau centralisateur.

Constitutionnel. Les partis politiques participant aux élections ont droit d'en demander une copie ».

En cas de contestation de ces résultats, les partis politiques participant aux élections peuvent, dans un délai de 72 heures maximum après l'annonce des résultats préliminaires, « formuler une requête en contestation à l'encontre des résultats partiels ou complet du scrutin devant le Conseil National Electoral ou directement devant le Conseil Constitutionnel, en invoquant les irrégularités résultant d'erreurs commises par une commission ou un de ses membres sur les dates, les lieux, le nom et l'adresse des témoins ainsi que sur tout document ou preuve »⁷¹⁹.

Section 3 : L'analyse du résultat des élections⁷²⁰

Après avoir vérifié, décidé de la validité du scrutin et calculé des suffrages obtenus par chaque parti politique, le Comité National Electoral a publié les résultats préliminaires le 5 août 1998. Les résultats de l'élection du 26 juillet 1998 ont donné lieu à des vives contestations. Celles-ci ont particulièrement porté sur des fraudes électorales prétendues «massives» et sur l'application de la formule d'attribution des sièges adoptée par le Comité National Electoral.

Il convient d'examiner les données chiffrées fournies par les résultats des élections qui sont considérés comme crédibles et acceptables (§1) avant de s'attacher à la controverse du système de la plus forte moyenne utilisée pour l'attribution des sièges (§2)

§1 – Les résultats par circonscription des partis obtenant des élus

Comme le mode de scrutin à la représentation proportionnelle et la méthode d'attribution de sièges utilisés ont joué en défaveur des petits partis qui ne remportaient aucun siège lors de l'élection du 26 juillet 1998, nous ne retenons seulement ici que les résultats des trois principales formations⁷²¹ : le PPC, le FUNCINPEC et le PSR.

⁷¹⁹ L'article 114 de loi électorale du 26 décembre 1997.

⁷²⁰ Il faut noter que l'analyse des résultats du scrutin du 26 juillet 1998 n'engage que son auteur.

⁷²¹ Pour les autres petits partis, voir le tableau récapitulatif des résultats officiels dans l'annexe.

1- Les résultats du PPC par circonscription

Code	Khèt/Krung	1993	1998	2003	S/Circ.
01	B. Meanchey	53.137	84.252	106.655	6
02	Battembang	82.735	107.825	158.912	8
03	Kampong Cham	183.268	246.900	286.577	18
04	Kng Chhnang	70.532	78.692	105.757	4
05	Kampong Speu	105.085	124.458	149.527	6
06	Kampong Thom	69.848	93.467	101.082	6
07	Kampot	76.494	104.596	109.402	6
08	Kandal	94.755	184.742	221.183	11
09	Koh Kong	19.992	20.379	24.265	1
10	Kratié	20.998	35.297	51.344	3
11	Mondolkiri	6.987	8.296	8.875	1
12	Phnom Pehn	136.442	140.409	150.189	12
13	Preah Vihear	19.095	34.203	29.530	1
14	Prey Véng	186.820	220.915	220.940	11
15	Pursat	55.148	220.915	88.380	4
16	Ratanakiri	25.522	27.162	22.815	1
17	Siem Reap	65.579	137.661	169.581	6
18	Sihanoukville	18.492	24.067	27.645	1
19	Stung Trèng	16.526	17.761	18.283	1
20	Svay Rieng	108.205	117.678	142.404	5
21	Takéo	117.811	153.808	213.955	8
22	Kèp		6.296	7.834	1
23	Païlin		3.326	8.239	1
24	Odor Meanchey			23.885	1
Total		1.533.471	2.030.790	2.447.259	122 /123
Sièges		51 / 120	64 / 122	73 / 123	

Source : CNE

En 1993, le PPC avait recueilli 1.533.471 suffrages exprimés, soit 38,23 %, soit 51 sur 120 sièges. En 1998, le PPC obtenait 2.030.790 voix, soit 41, 42 % des suffrages. Selon la formule d'allocation des sièges retenue par le CNE, le PPC obtenait 64 sièges sur 122. Pour l'élection législative de 2003, il obtient 2.447.259 voix, soit 47, 47 % de suffrages et 73 sur 123 sièges. On constate une progression constante du nombre de voix et du nombre de sièges depuis 1998. Le PPC passe en effet de 1.533.471 voix en 1993 à 2.030.790 voix en 1998 et à 2.447.259 en 2003.

En 1998, le PPC gagne 3 % de voix, passant de 38 à 41 % et près de 10 % en 2003, soit une progression près de 6 % par rapport à 1998. Le PPC passe de 51 à 64 sièges en 1998, soit un gain de 13 sièges puis de 64 à 73 sièges en 2003.

2- Les résultats du FUNCINPEC par circonscription

Code	Khèt/Krung	1993	1998	2003	S/Circ.
01	B. Meanchey	88.013	56.439	43.535	6
02	Battembang	128.694	82.653	48.434	8
03	Kampong Cham	322.358	277.362	164.511	18
04	Kng Chhnang	43.511	47.046	34.746	4
05	Kampong Speu	57.767	62.882	63.587	6
06	Kampong Thom	55.434	69.711	48.420	6
07	Kampot	80.313	63.488	60.577	6
08	Kandal	225.083	198.073	133.750	11
09	Koh Kong	14.699	11.262	6.658	1
10	Kratié	54.916	45.497	29.572	3
11	Mondolkiri	1.765	2.068	1.733	1
12	Phnom Pehn	239.815	159.008	65.249	12
13	Preah Vihear	5.478	6.592	5.890	1
14	Prey Véng	148.499	143.068	119.933	11
15	Pursat	42.614	42.760	34.243	4
16	Ratanakiri	2.225	3.268	4.522	1
17	Siem Reap	96.548	69.228	38.489	6
18	Sihanoukville	26.010	19.945	11.126	1
19	Stung Trèng	7.425	5.993	6.885	1
20	Svay Rieng	57.139	52.778	36.588	5
21	Takéo	125.802	129.388	100.307	8
22	Kèp		4.316	4.351	1
23	Païlin		2.180	1.670	1
24	Odor Meanchey			7.537	1
	Total	1.533.471	2.030.790	1.072.313	122 / 123
	Sièges	58 / 120	43 / 122	26 / 123	

Source : CNE

Lors de l'élection générale organisée par l'APRONUC en 1993, le FUNCINPEC obtenait 1.533.471 voix, soit 45,47 % de suffrages et 58 sièges. Par rapport à 1993, il passe de 58 à 43 sièges en 1998, soit une perte de 15 sièges. Pour l'élection générale de 2003, le FUNCINPEC obtient 1.072.313 voix, soit 20,75 %. Par rapport à 1998, le FUNCINPEC passe de 2.030.790 à 1.072.313 voix, soit une régression de près de 10 % des suffrages.

3- Les résultats du PSR par circonscription

Code	Khèt/Krung	1998	2003	S/Circ.
01	B. Meanchey	47.584	51.831	6
02	Battembang	64.199	88.324	8
03	Kampong Cham	96.720	164.232	18
04	Kng Chhnang	11.143	24.005	4
05	Kampong Speu	19.881	37.601	6
06	Kampong Thom	22.704	50.172	6
07	Kampot	23.516	35.629	6
08	Kandal	80.985	142.312	11
09	Koh Kong	9.111	9.081	1
10	Kratié	14.969	20.719	3
11	Mondolkiri	1.061	1.151	1
12	Phnom Pehn	132.127	217.663	12
13	Preah Vihear	4.105	7.104	1
14	Prey Véng	30.161	67.053	11
15	Pursat	11.259	18.875	4
16	Ratanakiri	3.683	3.612	1
17	Siem Reap	43.523	51.897	6
18	Sihanoukville	13.535	18.513	1
19	Stung Trèng	6.469	5.473	1
20	Svay Rieng	18.050	35.456	5
21	Takéo	38.152	67.608	8
22	Kèp	995	991	1
23	Païlin	5.733	4.617	1
24	Odor Meanchey		6.504	1
	Total	699.665	1.130.423	122 /123
	Sièges	15 / 122	24 / 123	

Source : CNE

En 1998, le parti dissident du FUNCINPEC, le PSR obtenait 699.665 voix, soit 14,3 %, soit 15 sièges. Par rapport à 1998, le PSR passe de 699.665 à 1.130.423 voix, soit 21,87 %, soit un gain près de 7 % de voix. Il passe de 15 à 24 sièges en 2003.

§2 - L'analyse des résultats

En 1998, le PPC était en tête dans 17 Khèt/Krung ; le FUNCINPEC dans 4 Khèts et le PSR à Païlin avec 74 %. Le PPC obtenait plus de la moitié des suffrages dans 8 circonscriptions de moyenne et de petite taille : Kompong Speu (50,4 %), Prey Veng (54,7 %), Svay Rieng (54,4 %), Mondulkiri (91,6 %), Preah Vihear (70,8 %), Rattanakiri (75,2 %), Stung Treng (57,1 %) et Kep (50,2 %).

Le PPC détient la majorité relative dans les 7 circonscriptions de taille moyenne : Banteay Meanchey, Battambang, Kampong Chhang, Kampong Thom, Siem Reap, Takeo.

Le PPC était minoritaire dans les 3 grandes Khèt/Krung : Kampong Cham, Kandal et Phnom Penh.

Pour l'élection législative de 2003, le PPC est majoritaire absolu dans les 14 Khèt/Krung de petite et de moyenne taille : Kampong Chhang (65,60 %), Kep (54,97 %). Kompong Speu (52,96 %), Koh Kong (55,03 %), Mondulkiri (64,42 %) Oddor Meanchey (56,39 %), Païlin (53,22 %), Preah Vihear (60,12 %), Pursat (58,12 %), Rattanakiri (64,42 %), Siem Reap (59,40 %), Svay Rieng (61,42 %), Stung Treng (54,08 %) et Takéo (53,3 %).

Le PPC est incontestablement le parti dominant dans le paysage politique cambodgien. Par rapport aux élections de 1993, de 1998, le PPC a progressé de près de 10 %, passant de 38,6 % en 1993 à 41,3 % en 1998 puis à 47,35 % en 2003.

En 2003, le PSR obtient plus de 20 % des suffrages dans les moyennes et les grandes Khèt/Krung : Banteay Meanchey (23,12 %), Battambang (27,1 %), Kandal (25,67 %), Kampong Cham (22,92 %) et Kampong Thom (21,51 %). Dans la Ville de Phnom Penh, il est en tête avec 47,22 % des suffrages, soit 6 des 12 sièges. Certains observateurs de la vie politique estiment que la motivation du vote des *Phnompenhois* pour le PSR fait apparaître que ce parti se présente principalement en tant que structure d'accueil pour les suffrages des électeurs mécontents de l'action gouvernementale du FUNCINPEC. La moitié de l'électorat du FUNCINPEC de 1998, est transférée vers le PSR en 2003. Ce parti passe de 4 à 6 sièges, soit un gain deux sièges. Le PSR est le principal bénéficiaire de l'érosion du FUNCINPEC. Le transfert de membres du FUNCINPEC vers le PSR observé à partir de 1995 se confirme dans le comportement de l'électorat. Il est aussi le parti qui bénéficie le plus des nouveaux électeurs (Phnom Penh et Païlin en 1998).

En 2003, le parti royaliste est aujourd'hui la troisième force politique dans le pays. Le FUNCINPEC obtient seulement 1 072 313 voix, soit 20,75 % derrière le PSR (21,87 %).

En obtenant 31,7 % des suffrages exprimés en 1998, le FUNCINPEC a régressé à 13,6 % de l'électorat, un chiffre qui correspond à peu près aux suffrages du PSR, qui avait obtenu 14,3 %. Ce transfert est confirmé par les mouvements en sièges, le FUNCINPEC perd 15 sièges que le PSR gagne. Les sept circonscriptions où le FUNCINPEC perd des sièges sont celles où le PSR en gagne (Banteay Meanchey, Battambang, Kampong Cham, Kandal, Phnom Penh, Siem Reap et Takeo). Dans les trois autres circonscriptions où le FUNCINPEC perd des sièges, les six autres partis issus du FUNCINPEC : Reastr Niyum (UNG Hot), Khmer Angkor Party (KONG Mony), Khmer Citizen Party (NGUON Soeur), Khmer Unity party (KHIEU Rada), Sangkum Thmey (LOY Sim Chheang), National Unity Party (TOAN Chay), récupèrent ses suffrages.

Si on totalise les voix obtenues en 1998 par les huit partis issus du FUNCINPEC de 1993, on obtient un résultat qui dépasse celui obtenu par le FUNCINPEC en 1993. En 1993, le FUNCINPEC obtient 45,47 %. En 1998, les voix du FUNCINPEC et du PSR totalisent 45,97 % et celles des huit partis atteignent 48,70 %. Le total des voix obtenues en 1998 par le FUNCINPEC et le PSR représente par rapport aux voix obtenues par le FUNCINPEC en 1993 une augmentation qui excède légèrement le pourcentage national d'augmentation des voix valables. Il y a là un élément de stabilité de l'électoral royaliste dont l'émettement de l'expression politique désavantage le FUNCINPEC.

En 1998, le PPC est également bénéficiaire de l'érosion de l'ex-PDLB de M. Son Sann. Cela signifie que l'électorat de 1993 du PDLB qui représentait 3,7 % des voix a éclaté en plusieurs partis : Grand Father Son Sann Party (M. Son Soubert), Buddhist Liberal Party (M. Leng Moly) et Light of Liberty Party (M. Thach Reng), dont une majorité a basculé vers le PPC. Le PPC bénéficie aussi de l'arrivée de nouveaux électeurs (Preah Vihear et Siem Reap).

Le PPC reste uni, organisé et structuré, ses concurrents se sont dispersés. La force du PPC est qu'il sait s'adapter, en fonction de sa politique. En 1998, le président du FUNCINPEC a reconnu que la division de l'opposition a aussi favorisé le PPC. « La désunion de l'opposition avait fait l'affaire du PPC »⁷²².

⁷²² Cf. Cambodge Soir du 10 août 1998, p. 5.

Le vote des Cambodgiens en 2003 n'est guère différent par rapport aux élections de 1998. Les électorats du PPC et du PSR se sont consolidés au détriment du FUNCINPEC. L'élection législative de cette année a confirmé la popularité du PPC qui obtient son meilleur résultat depuis 1998. L'écrasante défaite du parti royaliste FUNCINPEC qui a perdu 752.587 voix depuis 1993. cette défaite a rendu possible le progrès significatif du Parti Sam Rainsy qui s'est présenté pour la première fois en 1998, qui représente aujourd'hui un peu plus d'un quart de l'électorat et devient le second parti en voix.

§3 – La formule d'allocation des sièges utilisée par le CNE en 1998

Juste après la proclamation des résultats préliminaires, les groupes d'oppositions ont contesté la légalité de la formule employée par le CNE. Pour eux, le CNE a outrepassé ses droits en décidant de son propre chef d'utiliser une méthode de calcul destinée à favoriser le PPC. Selon le Groupe spécial d'enquête des parlementaires, « la formule qui peut être acceptée par le CNE pour attribuer les sièges à l'Assemblée nationale ne peut être que celle adoptée par l'Assemblée nationale »⁷²³. L'article 118 alinéa 2 de la loi électorale du 26 décembre 1997 ne prévoit que « la répartition des sièges restant dans chaque circonscription doit s'effectuer selon la méthode de la plus forte moyenne ».

Cependant, nous constatons qu'il existe différents modes de scrutin proportionnel qui ont pour but d'aboutir à une certaine proportionnalité entre les suffrages recueillis et les sièges obtenus par un même parti. Il existe également, pour le mode de scrutin proportionnel à la plus forte moyenne, plusieurs formules qui mettent en application le principe de la plus forte moyenne⁷²⁴.

Nous savons que ces formules sont caractérisées par une variation dans le respect du principe de proportionnalité. Certaines formules mettent en œuvre une stricte proportionnalité, d'autres tempèrent celle-ci afin d'éviter une trop forte fragmentation politique présente dans l'Assemblée que la représentation proportionnelle favorise en elle-même.

⁷²³ Propos recueillis dans *Cambodge Soir* du 4 août 1998, p. 5.

⁷²⁴ On peut citer la formule de Balinski, Farevall, Hondt, Jefferson, O'Neal, Saint-Laguë, Wesber, Young.

Afin de corriger les conséquences désastreuses nées du mode de scrutin proportionnel qui favorise la sur-représentation parlementaire engendrant des coalitions gouvernementales faibles⁷²⁵, le CNE s'efforce de créer une formule d'application différente de la stricte proportionnalité et tente de concilier la représentation de la volonté populaire avec le minimum d'efficacité nécessaire pour qu'un système politique soit en mesure de répondre aux besoins de gestion du pays.

La formule utilisée pour l'attribution des sièges est déterminée par le CNE le 29 mai 1998 résultant effectivement d'un choix. Le CNE avait certainement le droit d'interpréter l'article 16 de la loi électorale du 26 décembre 1997 qui le reconnaît compétent en la matière car le législateur n'a pas précisé ses intentions dans l'article 118 de cette loi⁷²⁶. Sur le fondement de l'article 16 de la loi électorale, le CNE s'est inspiré de la formule Jefferson et de la formule d'Hondt⁷²⁷.

En 1998, l'opposition criait scandale. Un expert canadien auprès du CNE pour les affaires électorale, Théo Noël, fut accusé de favoriser la victoire du PPC. Le 6 mai 1998, il y eut la publication d'un document de 200 pages, expliquant le système de répartition des sièges à l'Assemblée nationale. Il est calqué sur le système d'Hondt, mais avec un exemple appliquant la formule Jefferson modifiée que l'opposition appela formule initiale du CNE. Le 29 mai 1998, l'exemple fut modifié. Mais, selon le CNE, il n'y avait pas de changement ni correction de texte. « Nous n'avons jamais corrigé aucun texte. Le CNE n'a jamais annoncé d'autre formule que celle approuvée le 29 mai », l'affirmait Sik Bun Hok, conseiller juridique du président du CNE⁷²⁸.

⁷²⁵ La réputation d'instabilité politique liée à la représentation proportionnelle a été connue dans certains pays européens comme, à titre d'exemples, la IV e République française, la République de Weimar (Allemagne), la Belgique et l'Italie avant les transformations constitutionnelles dans des années 90.

⁷²⁶ L'article 118 de la loi électorale n'indique seulement que « la répartition des sièges restant dans chaque circonscription doit s'effectuer selon la méthode de la plus forte moyenne ».

⁷²⁷ Cette formule d'attribution de sièges est annexée (annexe V) aux règlements et procédures pour les élections de députés du 29 mai 1998. Voir également l'application concrète de cette méthode d'allocation des sièges infra section 1, chapitre 1 (mode de scrutin), titre 1 de la présente partie.

⁷²⁸ Cf. Cambodge Soir du 10 août 1998, p. 1.

L'application de la formule retenue par le CNE est lourde de sens puisque, comme l'a démontré M. Schier, cinq sièges dépendent de la formule adoptée⁷²⁹. En fonction de la décision du 29 mai 1998, ces sièges reviennent au PPC qui, ainsi, obtient la majorité absolue. C'est une formule qui favorise le parti vainqueur, le PPC. Elle désavantage le FUNCINPEC et le PSR.

Selon Raoul M. Jennar, « La mise en œuvre d'autres formules aurait provoqué une autre répartition des sièges qui aurait bénéficié à l'opposition et ramené les effectifs du PPC à 59 sièges ne lui laissant plus qu'une majorité relative. Mais nul ne peut accuser le CNE d'avoir choisir une formule dans le but de favoriser le PPC puisque personne, le 29 mai, ne pouvait prévoir quel parti serait, deux mois plus tard, le bénéficiaire de son application. Certaines déclarations de responsables de l'opposition montrent qu'ils ont eux-mêmes espéré en être bénéficiaires »⁷³⁰.

L'accusation d'irrégularités, de « fraudes massives » de l'opposition, (PSR et le FUNCINPEC, soutenus par des autres petits partis) n'est pas fondée. Le samedi 8 août 1998, le CNE mettait fin brusquement au recompte des bulletins des bureaux contestés. Les officiers du CNE affirmaient n'avoir rien trouvé sur l'existence des fraudes. Ils estimaient que la plupart des demandes étaient non fondées⁷³¹.

Lors d'une conférence de presse du 8 août 1998, organisée par le CNE, Théo Noël avait clairement affirmé que « Les partis politiques d'opposition, à mon avis, devraient gracieusement accepter les résultats des élections et devraient arrêter de rechercher des boucs émissaires pour masquer leurs divisions et leurs faiblesses. Je pense aussi que la communauté internationale devrait cesser son soutien aux revendications de l'opposition qui, jusqu'à présent, se sont avérées infondées. Le nouveau gouvernement a une tâche énorme à accomplir dans les cinq prochaines années. Ranariddh devrait reconnaître sa demi-défaite et devrait aider à raffermir le prochain gouvernement »⁷³².

⁷²⁹ Sur ce point, voir Peter Schier, *“How the seat allocation formulas make all the difference”*, in Phnom Penh Post, Volume 7, n° 18, 21 août-3 septembre 1998, pp. 6-7.

⁷³⁰ Raoul M. Jennar, Analyse du résultat des élections, in Annales de la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Phnom Penh, 1998, p. 35.

⁷³¹ Voir également, sur ce point, titre IV de cette partie.

⁷³² Cambodge Soir, du 18 août 1998, p. 4.

En ce qui concerne la formule de répartition des sièges modifiée, Théo Noël avait expliqué que « Le premier document était un brouillon, un document interne qui n'aurait jamais dû circuler à l'extérieur. Il y avait une erreur dans l'exemple et la formule adoptée officiellement le 29 mai par le CNE était la même, corrigée des erreurs. (...) Quoi qu'il en soit, on parvient toujours au même résultat. La répartition des sièges se faisant sur la base de province, elle avantage le parti arrivé en tête au niveau de la province »⁷³³.

En général, on constate que la méthode de la répartition des sièges à la *plus forte moyenne* retenue par le Comité National Electoral s'est inspirée de la méthode Jefferson et de la méthode d'Hondt. Cette méthode est favorable aux grands partis. Par exemple, pour l'élection de juillet 1998, la méthode employée par le CNE aurait transféré 5 sièges du Parti de Sam Rainsy au PPC dans les provinces de Prey Veng, Svay Rieng, Kampong Chhnang, Kampong Thom et Kampot⁷³⁴. Le PPC a donc remporté 64 sièges au lieu de 59 sièges.

Cependant, si on s'applique la méthode du *plus fort reste* qui consiste à attribuer les sièges restants au parti disposant du plus grand nombre de voix inutilisées, on favorise les petits partis qui n'ont même pas obtenu le quotient électoral. Si, en 1998, l'on avait choisi cette méthode du *plus fort reste* que l'APRONUC avait utilisé pour les élections générales de mai 1993, le PPC aurait seulement 56 sièges au lieu de 64 sièges, le FUNCINPEC obtiendrait 40 sièges au lieu de 43 sièges, le PSR détiendrait 24 sièges au lieu de 15 sièges et les deux autres petits partis (le Parti démocratique Khmer de Ouk Phourik et le Parti de soutien à la Nation Khmère de Pèn Sovann) auraient chacun 1 siège⁷³⁵.

Les résultats préliminaires du scrutin du 26 juillet 1998 proclamés par le CNE n'avaient pas satisfait le PSR, le FUNCINPEC et les dizaines d'autres partis politiques. Ils refusèrent la méthode de calcul d'attribution des sièges adoptée par le CNE. Les deux principaux partis avaient dénoncé cette méthode qui avantageait le

⁷³³ *Ibidem*.

⁷³⁴ Cf. *Cambodge Soir*, « Brusque remontée du PPC dans les projections de Comfre », du 2 août 1998, pp. 1-6.

⁷³⁵ Peter Schier, *op. cit.*, p. 6.

PPC et défavorisait le PSR et le FUNCINPEC. Les polémiques, les campagnes de sensibilisation et les manifestations furent menées par l'opposition car l'enjeu était crucial puisque le parti majoritaire à l'Assemblée nationale dirigerait le futur gouvernement.

« D'après la formule originale ou initiale, qui avait été approuvée et communiquée par le CNE au début du mois de mai 1998, compte tenu des résultats officiels préliminaires du CNE du 6 août 1998, le PPC reste toujours le premier parti politique gagnant, mais seulement avec 59 sièges. Contrairement aux résultats précédents, le FUNCINPEC détiendrait 44 sièges et le PSR 18. L'autre siège qui reste, devrait revenir au Parti Démocrate Khmer de Ouk Phourik. Ainsi, l'union des deux oppositions (62 sièges) leur permettrait de dominer l'Assemblée et de nommer Rannariddh comme nouveau chef de gouvernement. Ce serait donc le monde à l'envers. Quand à la deuxième formule dite modifiée, elle donne 64 sièges au PPC, 43 au parti royaliste de Rannariddh et 15 au PSR. L'issue du scrutin est donc complètement renversée en faveur du PPC. La majorité absolue à l'Assemblée devrait lui revenir de droit, dont la nomination de Hun Sèn comme premier ministre »⁷³⁶.

La formule adoptée par le CNE le 29 mai 1998 résultait effectivement d'un choix. Un choix que le CNE avait parfaitement le droit de faire vu les pouvoirs d'interprétation de la loi électorale du 26 décembre 1997 que lui confère son article 16⁷³⁷.

⁷³⁶ Ros Chanrabot, Cambodge, la répétition de l'histoire (de 1991 aux élections de juillet 1998), Editions YUO-FENG, Paris, 2000, pp. 319-320.

⁷³⁷ L'analyse de la formule retenue le 29 mai par le CNE est faite au Titre troisième de cette partie, Chapitre II, Section 3, §2.

Titre quatrième : Le contentieux électoral

Aujourd’hui, la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques est régie essentiellement par le droit électoral. Le suffrage universel peut être considéré comme l’un des fondements principaux de la démocratie. « Toute interrogation sur le suffrage universel est une interrogation sur la démocratie. Tellement est répandue l’idée selon laquelle il ne peut y avoir de démocratie sans suffrage universel et que le suffrage universel engage et présuppose la démocratie. (...) Le suffrage universel peut accoucher de la démocratie comme il peut accoucher d’un monstre »⁷³⁸.

Cette interrogation sur le suffrage, pour nous celui des élections législatives au Cambodge, rejoint notre problématique de la légitimité : les élections *a fortiori* générales (puisqu’elles désignent la représentation nationale) sont l’outil de légitimation par excellence.

La sincérité du scrutin est une des conditions de la légitimité démocratique. Le respect du scrutin libre, égal et secret, affirmé à l’article 76 alinéa 2 de la Constitution de 1993, est en fait le respect de la volonté des citoyens et la consolidation de la légitimité des pouvoirs publics.

Le problème du contentieux électoral revêt un intérêt important pour le Cambodge qui a choisi le pluralisme politique. Le principe du gouvernement démocratique trouve son fondement juridique dans l’expression des citoyens. En effet, les citoyens sont appelés à faire connaître leur opinion et à désigner leurs représentants par le suffrage universel. La principale conséquence de ce principe est que le choix des citoyens, source exclusive de la légitimité, doit s’exercer librement et doit être rigoureusement respecté.

⁷³⁸ Abdelfattah AMOR, Rapport introductif, *in* Le suffrage universel, Presse de l’Université des sciences sociales de Toulouse, 1994, p. 13.

Il est ainsi 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 et des candidats. Dans cette perspective, la mise en place d'un mécanisme de contrôle entend garantir la liberté et la sincérité du vote.

Nous examinerons dans un premier temps le contentieux de la validité de l'opération électoral dévolu aux juges électoraux (*Chapitre 1*), puis, le contentieux de la répression des délits électoraux (*Chapitre 2*).

Chapitre 1 : La contestation de l'élection

En droit électoral cambodgien, la contestation de l'élection, ou contentieux électoral, relève de la compétence de la commission électorale de *Khèt/Krung*, du Comité National Electoral et du Conseil constitutionnel. Lorsque ces autorités statuent sur des contestations en matière électorale, elles exercent une fonction juridictionnelle. Le juge électoral doit en effet dégager des solutions claires de manière à garantir la légitimité démocratique.

Le contrôle des élections parlementaires par le juge électoral permet de donner à l'Assemblée nationale des assises solides. Il lui confère une réelle légitimité démocratique. Les citoyens ne peuvent avoir confiance dans une assemblée qui a été élue dans des conditions discutables. De plus, on ne saurait non plus donner quelque crédit à un gouvernement qui serait formé par une Assemblée parlementaire issue d'un mécanisme démocratique douteux.

Selon le professeur Claude Franck, « l'élection serait une opération dépourvue de toute authenticité si sa régularité ne pouvait être contestée devant le juge »⁷³⁹. Le juge électoral (le Comité National Electoral) dispose non seulement des pouvoirs nécessaires pour contrôler la régularité et la sincérité des opérations électorales, mais aussi du droit de proclamer les résultats.

La réglementation minutieuse opérée par le Comité National Electoral, par le Conseil constitutionnel et surtout par le législateur a ainsi pour souci majeur la consolidation et la légitimation du pouvoir des élus.

Malgré les améliorations des textes apportées par l'Assemblée nationale et par le Comité National Electoral, il est inévitable que les élections provoquent de

⁷³⁹ Claude Franck, *Droit des élections nationales et locales*, Collection Encyclopédie Delmas pour la vie des affaires, J.DELMAS et Cie, Paris, 1998, p. 213.

nombreuses contestations. Le contentieux électoral peut être considéré comme un phénomène inévitable et « le parachèvement du système démocratique »⁷⁴⁰.

Dans une société démocratique, l'importance même attachée aux droits politiques des citoyens implique cette démarche. Afin de lutter contre les manœuvres de toute sorte qui sont susceptibles d'affecter la sincérité du scrutin, les juges indépendants constituent en particulier le rempart essentiel contre les pressions et les manipulations du pouvoir en place qui, parfois, accepte le principe du suffrage universel mais n'accepte pas de perdre le pouvoir.

La contestation électoral doit réservé aux électeurs et aux partis politiques la possibilité de faire prévaloir leur droit, de pouvoir contester les résultats d'une opération électoral et de mettre en cause la régularité ou la sincérité de cette opération. Le fait de réservé aux citoyens ou aux partis politiques la possibilité de contester devant le juge électoral les résultats de l'élection est l'ultime recours « légitime » permettant à la fois de censurer d'éventuelles manipulations et d'authentifier les résultats.

Nous examinerons d'abord les règles de compétences des juges électoraux (*Section 1*), puis, les règles applicables aux recours (*Section 2*) et enfin l'étendue des pouvoirs du juge (*Section 3*).

Section 1 : Les autorités compétentes

En droit cambodgien, la répartition des compétences en matière de contentieux électoral est assez simple, ce qui est indispensable pour la crédibilité des élus. Les juges électoraux sont la commission électoral de *Khèt/Krung*, le Comité National Electoral et le Conseil constitutionnel qui sont compétents pour connaître tous les litiges relatifs aux élections législatives. Quant à certaines infractions pénales prévues notamment par l'article 124 de la loi portant amendement de la loi électoral du 17 septembre 2002 ; le juge judiciaire est chargé de les réprimer⁷⁴¹.

⁷⁴⁰ Jean-Marie Denquin, « *Les droits politiques* », Libertés et droits fondamentaux, Montchrestien, Paris, 1996, page 193.

⁷⁴¹ En droit français, le contentieux électoral présente une certaine complexité. Une partie est confiée au tribunal judiciaire, une autre à la juridiction administrative et une autre enfin au Conseil

Conformément à l'article 114 de la loi électorale du 26 décembre 1997, en cas de contestation des résultats de l'élection, le Comité National Electoral et le Conseil constitutionnel sont compétents en premier ressort et le Conseil constitutionnel peut aussi l'être en second et dernier ressort. Ainsi, cet article dispose que « dans un délai de 72 heures maximum après la proclamation des résultats préliminaires, tous les électeurs, les candidats et les partis politiques participant aux élections peuvent former une requête en contestation à l'encontre des résultats partiels ou complets du scrutin devant le Comité National Electoral ou directement devant le Conseil constitutionnel, en invoquant les irrégularités résultant d'erreurs commises par une commission ou un de ses membres ». La compétence en matière de contentieux électoral est concurrente entre le Comité National Electoral et le Conseil constitutionnel. Il faut remarquer que le Conseil dispose d'une compétence d'appel pour les recours rejetés en première instance par le Comité National Electoral.

La concurrence des compétences contentieuses ne se limite pas au CNE (§2) et au Conseil constitutionnel (§3) : elle concerne aussi la commission électorale de *Khèt/Krung* (§1).

§1 – La commission électorale de *Khèt/Krung*

Sous l'autorité du Comité National Electoral, la commission électorale de *Khèt/Krung* joue un rôle important dans le processus des élections. Elle est aussi compétente en matière du contentieux électoral.

En première instance, la commission électorale de *Khèt/Krung* est compétente pour connaître des contestations relatives aux résultats des élections législatives. L'article 111 de la loi portant amendement de la loi électorale du 17 septembre 2002 dispose

constitutionnel. En effet, le juge judiciaire est compétent sur les questions relatives aux décisions individuelles d'inscription ou de refus d'inscription sur une liste électorale. Le tribunal administratif est, en première instance, compétent pour connaître des litiges relatifs aux élections municipales et cantonales. Le Conseil d'Etat est compétent en appel. Il est également compétent en premier et dernier ressort pour connaître des contestations relatives aux élections européennes. Le Conseil constitutionnel est compétent pour connaître des contestations relatives à l'élection des députés et à celle des sénateurs, à l'élection présidentielle et en matière de référendum national.

que « lorsque surgit une plainte contestant les résultats des élections ou dénonçant une grave anomalie, la commission électorale de *Khèt/Krung* est tenue de résoudre le problème en audience publique et d'émettre immédiatement la décision qui sera jointe au procès verbal récapitulatif des résultats du scrutin. L'ensemble sera transmis au Comité National Electoral en vue de vérifier et de confirmer la validité des résultats du scrutin ou de décider s'il faut organiser de nouvelles élections ».

Si la décision de la commission électorale de *Khèt/Krung* est contestée par le requérant, celui-ci ou son représentant peut former un recours toujours par écrit devant le Comité National Electoral le plus rapidement possible. Ni La loi électorale du 26 décembre 1998, ni la loi portant amendement de la loi électorale du 17 septembre 2002 ne prévoient le délai exact pour ce recours.

§2 – Le Comité National Electoral

Le Comité National Electoral a non seulement des pouvoirs très importants dans l'organisation des opérations électorales mais aussi en matière de contentieux électoral.

Pour les litiges relatifs à la liste électorale, l'article 65 alinéa 3 de la loi portant amendement de la loi électorale du 17 septembre 2002 prévoit que « si le requérant n'est pas satisfait de la décision du conseil municipal de *Khum/Sangkat*, celui-ci ou son représentant peut former un recours, toujours par écrit, devant le Comité National Electoral dans un délai maximum de 5 jour suivant la date de réception de la notification de la décision de ce conseil.

Le Comité National Electoral doit statuer sur cette requête dans un délai maximum de 5 jours à compter de la date de sa réception ».

Pour la contestation des résultats de l'élection, le requérant doit former un recours devant le Comité National Electoral après l'annonce des résultats préliminaires dans un délai maximum de 72 heures. L'article 115, la loi portant amendement de la loi électorale du 17 septembre 2002 dispose qu'« après réception de la requête, le Comité National Electoral doit statuer sur la plainte dans un délai maximum de 48 heures. Si le Comité National Electoral rejette la plainte, il devra :

- motiver sa décision ;

- transmettre une copie de la décision au requérant et/ou au parti politique concerné ;
- informer le requérant et/ou le parti politique concerné qui en application de l'article 117 de la présente loi, a le droit de former un appel par écrit devant le Conseil constitutionnel dans un délai maximum de 72 heures à compter de la notification⁷⁴² du rejet ;
- transmettre une copie de décision de rejet au Conseil constitutionnel à titre d'information».

Si la décision du CNE, est contestée par le requérant, celui-ci ou son représentant peut former un recours toujours par écrit devant le Conseil constitutionnel, dans un délai maximum de 72 heures suivant la notification de rejet⁷⁴³.

§3 – Le Conseil constitutionnel⁷⁴⁴

En matière électorale, le Conseil constitutionnel est compétent pour statuer sur « les litiges relatifs à l'élection des députés »⁷⁴⁵. Le Conseil jouit d'une compétence très importante à cet égard, car il juge définitivement, en dernier ressort, toute contestation portant sur les opérations tant pré-électorales que post-électorales.

A – Avant les opérations de vote

L'article 26, la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel du 8 avril 1998 dispose que « le Conseil constitutionnel examine et statue sur :

⁷⁴² Pour faire appel de la décision du Comité National Electoral devant le Conseil constitutionnel, l'ancien article 117 de la loi électorale du 26 décembre 1997 n'a prévu qu'un délai maximum de 48 heures.

⁷⁴³ Article 117 alinéa 1 de la loi du 17 septembre 2002 portant amendement de la loi électorale.

⁷⁴⁴ Aux termes des articles 118 et 120 de la Constitution du 24 septembre 1993, le Conseil constitutionnel est composé de neuf membres dont le mandat est fixé à 9 ans ; un tiers de ses membres sera renouvelé tous les trois ans ; 3 membres sont désignés par le Roi ; 3 membres sont désignés par l'Assemblée nationale et les 3 autres sont nommés par le Conseil Supérieur de la Magistrature.

⁷⁴⁵ Cf., l'article 25 de la loi du 8 avril 1998 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel.

- 1 – toute plainte d'un parti politique ou d'un candidat qui conteste la décision du Comité National Electoral de rejeter son recours relatif à la candidature ou à la liste des candidats inscrits.(...).
- 2 – toute plainte d'une personne contestant la décision du Comité National Electoral de rejeter sa demande d'inscription sur la liste électorale. (...).
- 3 – tout recours formé par une personne ou son représentant contre une décision de rejet du Comité National Electoral relative à l'absence du nom, à l'opposition à l'enregistrement du nom, ou au maintien du nom dans la liste électorale d'un individu dont elle estime qu'il ne répond pas aux conditions fixées par la loi électorale.(...).
- 4 - toute plainte d'un parti politique contestant le refus de son enregistrement.(...) ».

B – Après les opérations de vote

Selon l'article 27 de la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel du 8 avril 1998 : « le Conseil constitutionnel examine et statue sur :

1. toute plainte déposée directement par une personne ou un parti politique candidat à l'élection et qui en conteste les résultats. Cette plainte doit être déposée dans un délai maximum de 72 heures à compter de la proclamation des résultats préliminaires.
2. toute plainte d'une personne ou d'un parti politique qui conteste la décision du Comité National Electoral de rejeter son recours contre le résultat des élections. Cette plainte doit être déposée dans un délai maximum de 48 heures à compter de la date de notification du Comité National Electoral.

Le Conseil constitutionnel se réunit sur convocation de son président ou, en cas d'empêchement de celui-ci, sur convocation du conseiller le plus âgé de ses membres. Les réunions du Conseil constitutionnel ne sont valables que lorsqu'au moins 7 membres y participent ».

Les modalités d'instruction des protestations électorales sont minutieusement prévues par la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel du 8 avril 1998. L'objectif est évidemment d'établir ici une procédure aussi rapide que possible, ce qui conduit à une réglementation précise des délais d'instruction.

Le Conseil dirige l'instruction et en prononce la clôture dès qu'elle lui paraît complète. En ce qui concerne la procédure d'instruction, l'article 30 de la loi sur

l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel du 8 avril 1998 dispose que « pour mener les investigations sur les litiges relatifs aux élections des députés, le Conseil constitutionnel est subdivisé en 3 groupes. Chaque groupe est composé de 3 membres, dont un est issu du contingent désigné par le Roi, un de celui du Conseil supérieur de la magistrature et un autre de celui de l'Assemblée nationale. Chaque membre de ces trois groupes est choisi par tirage au sort sous l'égide du président du Conseil constitutionnel ».

Durant les investigations, le Conseil constitutionnel dispose du pouvoir d'accélérer l'instruction. Dans ce cas, le Conseil ou « l'un de ses groupes peut nommer son personnel ou toute autre personne afin de l'assister dans ses investigations »⁷⁴⁶. Le Conseil ou l'un de ses groupes peut procéder à toute audition sur tout sujet, se faire communiquer tout renseignement, pièce, document utile et convoquer toute personne concernée par l'élection⁷⁴⁷.

La clôture de l'instruction est décidée lorsque le groupe estime que son information est achevée. L'article 32 de la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel du 8 avril 1998 stipule qu' « après avoir procédé aux investigations, le groupe ayant reçu délégation doit soumettre le résultat de ses investigations ainsi que son avis au Conseil constitutionnel réuni en formation plénière. Le Conseil constitutionnel peut demander de procéder à des investigations supplémentaires et peut entendre directement les demandeurs et défendeurs ».

Section 2 : Les règles applicables aux recours

La contestation de l'élection se caractérise par des règles de procédure particulières en matière de présentation des requêtes et de délais. Pour être recevable, une requête doit remplir certaines conditions qui tiennent à la fois à la forme et à l'objet du recours (§1), à la qualité de son auteur (§2), aux délais pendant lesquels elle peut être déposée (§3).

⁷⁴⁶ Cf., l'article 33 alinéa 2 de la loi sur du 8 avril 1998 l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel.

⁷⁴⁷ Cf., l'article 33 premier alinéa de la loi du 8 avril 1998 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel.

§1 – La forme et l'objet de la requête

En matière de contentieux électoral, le requérant doit respecter une forme précise (A) et le recours doit avoir un fondement suffisant (B).

A – Le formalisme

Les recours formés devant la commission électorale de *Khèt/Krung*, devant le Comité National Electoral et devant le Conseil constitutionnel sont gratuits⁷⁴⁸. La requête est en fait dispensée de tout frais de timbre ou d'enregistrement. Mais, elle doit obéir à un minimum de formalités.

La requête doit être signée ou être marquée de l'empreinte digitale de son auteur.

L'article 28 de la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel du 8 avril 1998 prévoit que « toute personne ou tout parti politique contestant une décision du Comité National Electoral ou contestant les résultats des élections doit adresser une requête écrite au Conseil constitutionnel. Cette requête doit préciser :

- le nom de la personne ou du parti demandeur,
- la qualité officielle du demandeur (qualité d'électeur inscrit sur la liste électorale, de candidat, ou de représentant d'un parti politique),
- le nom de la circonscription concernée,
- le nom de la personne ou du parti politique proclamé élu et dont l'élection est contestée par les tiers,
- tout document ou preuve soutenant la requête »⁷⁴⁹.

La méconnaissance de ces règles entraîne l'irrecevabilité d'office de toute protestation ou réclamation.

⁷⁴⁸ L'article 28 alinéa 8 de la loi du 8 avril 1998 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel.

⁷⁴⁹ Voir également l'article 114 de la loi électorale du 26 décembre 1997 et le Chapitre VIII (8.16.2) des règlements et procédures pour l'élection des députés du 29 mai 1998.

B – L’objet et le fondement de la requête

Comme tout juge, le juge électoral ne doit statuer en principe que dans la limite des conclusions et des griefs dont il est saisi. Il ne peut en effet se saisir d’office ou statuer *ultra petita* (au-delà de la demande de la partie).

Pour que les moyens puissent être considérés comme évoqués dans la requête, il faut que ceux-ci soit suffisamment précis. Ils ne doivent pas énoncer des accusations générales d’irrégularités entachant les résultats de cette élection.

Dans sa décision n° 09 CC-D du 26 août 1998, le Conseil considère qu'il n'y a eu aucune plainte de la part du parti FUNCINPEC à la commission électorale de *Khèt Kampong Cham* relative à une menace quelconque par le *Mékhum* (le Maire), qui portait l’insigne de sécurité et marchait devant le bureau de vote. Il constate dans son deuxième considérant qu'il n'y a eu ni plainte dans le délai imparti ni preuves précises et qu'il est difficile de penser qu'un *Mékhum* avait pu, ce jour là, entrer dans tous les bureaux de vote de la circonscription. Il considère enfin que le résultat de l'élection de la circonscription du *Khèt Kampong Cham* est reconnu par les signatures des commissions électorales et des agents des partis politiques, il rejette la plainte qui n'a pas d'arguments suffisants permettant l'ouverture d'une audience publique, suivant l'article 117 de la loi électorale.

§2 – Les délais de recours

Les requêtes sont admises lorsqu’elles parviennent à une autorité compétente dans le délai légal. En effet, elles doivent être enregistrées au Département de la législation et du contentieux du Secrétariat général du Comité National Electoral ou au Département de la législation, du contentieux et des requêtes du Secrétariat général du Conseil constitutionnel.

A – Pour le contentieux de l’inscription

Les délais de recours sont fixés à 5 jours. En effet, l'article 64 de la loi portant amendement de la loi électorale du 17 septembre 2002 prévoit que « dans un délai maximum à 5 jours à partir de la date d'affichage des listes électorales préliminaires, toute personne peut saisir le *Krom Preuksaa Khum/Sangkat* (le conseil municipal) de

Khum/Sangkat d'un recours contre l'omission, le refus ou le maintien de l'inscription d'une tierce personne sur la liste électorale ». Le délai d'appel de la décision de ce conseil devant le Comité National Electoral est fixé aussi à 5 jours. Ainsi l'article 65 de la même loi dispose que « si le requérant n'est pas satisfait de la décision du conseil municipal de *Khum/Sangkat*, celui-ci ou son représentant peut former un recours par écrit devant le Comité National Electoral dans un délai maximum de 5 jours suivant la date de réception de la notification de la décision ».

L'article 26 alinéa 2 de la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel du 8 avril 1998 précise également que « toute plainte d'une personne contestant la décision du Comité National Electoral de rejeter sa demande d'inscription sur la liste électorale doit être déposée dans un délai maximum de 5 jours à compter de la date de réception de la lettre de notification du Comité National Electoral ».

Le recours formé par un parti politique, qui conteste le refus de son enregistrement, doit être déposé au Secrétariat du Conseil constitutionnel dans « un délai de 5 jours à compter de la date de réception de la lettre de notification du Ministère de l'Intérieur »⁷⁵⁰.

Quant au recours d'un parti politique ou d'un candidat qui conteste la décision du Comité National Electoral de rejeter son recours relatif à la candidature ou à la liste des candidats, celui-ci doit être déposé au Secrétariat du Conseil constitutionnel dans « un délai de 7 jours à compter de la notification de la décision de rejet du Comité National Electoral »⁷⁵¹.

Les délais de contestation contre les résultats d'une élection législative sont particulièrement brefs. La requête introductory qui saisit le Comité National Electoral ou le Conseil constitutionnel doit énoncer, même sommairement, tous les arguments que le requérant entend développer ultérieurement dans son mémoire ampliatif.

⁷⁵⁰ Article 26 alinéa 4 de la loi du 8 avril 1998 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel.

⁷⁵¹ Article 26 alinéa premier de la loi du 8 avril 1998 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel.

En effet, le respect de l'expression du suffrage universel exige que le redressement des situations anormales soit le plus rapide possible. Le souci du législateur est manifestement de ne pas prolonger l'incertitude qui est liée à la contestation des résultats de l'élection. Le professeur Jean-Claude Masclet explique également qu'« il importe que le résultat réel de l'élection soit fixé sans tarder pour que le doute ne subsiste pas sur la qualité de ceux qui ont été légitimement élus, ou pour que ceux qui ont acquis leur élection de manière irrégulière n'exercent pas plus longtemps un mandat usurpé »⁷⁵².

Le législateur a aussi fixé des délais très courts aux justiciables et aux juridictions. Les litiges relatifs aux opérations électorales ne doivent pas être traités suivant la procédure judiciaire de droit commun qui est caractérisée par une lenteur souvent excessive. Les échéances électorales et l'efficacité supposent la rapidité. Le législateur en a tenu compte.

B – Pour le contentieux des résultats électoraux

L'article 114 de la loi électorale du 26 décembre 1997 prévoit que, « dans un délai de 72 heures maximum après la proclamation des résultats⁷⁵³ préliminaires, tous les partis politiques participant aux élections peuvent former une requête en contestation à l'encontre des résultats partiels ou complets du scrutin devant le Comité National Electoral ou directement devant le Conseil constitutionnel, en invoquant les irrégularités résultant d'erreurs commises par une commission ou par un des ses membres sur les dates, les lieux, le nom et l'adresse des témoins ainsi que sur tout document ou preuve ».

La requête doit donc être présentée avant l'expiration du 3^e jour. Ce délai est impératif et commence à courir à la proclamation des résultats de l'élection. Ainsi par exemple, pour l'élection législative organisée le dimanche 27 juillet 2003, dont les résultats préliminaires ont été proclamés le 8 août 2003, le délai commençait à courir le 9 août à 0 heure pour expirer le 11 août à 24 heures ; il ne peut pas être prolongé.

⁷⁵² Jean-Claude Masclet, Droit électoral, collection droit fondamental, PUF, Paris, 1989, page 343.

⁷⁵³ En droit français, les délais du recours contre les opérations électorales varient suivant la nature des élections. Pour les élections législatives, l'article LO 180 du Code électoral dispose que « l'élection d'un député peut être contestée devant le Conseil constitutionnel durant les dix jours qui suivent la proclamation des résultats du scrutin ».

En application de l'article 210 de la loi électorale des conseillers municipaux (*Khum/Sangkat*), un délai identique vaut pour les élections municipales. Le caractère impératif de ces délais s'oppose en principe à leur prorogation⁷⁵⁴. Les requêtes tardives sont ainsi irrecevables. Les délais ne sont pas des délais francs. Le point de départ est la date de proclamation des résultats du scrutin.

Dans le premier considérant de sa décision du N° 10 CC-D du 26 août 1998, le Conseil considère qu'à partir du jour de vote et du jour du comptage des bulletins de vote, il n'y a eu aucune plainte officielle dans le délai imparti de la part du parti *FUNCINPEC* à la commission électorale de *Khèt Kampong Cham* au sujet des fraudes sur les bulletins de vote de 16 *Sroks*⁷⁵⁵. Le Conseil rejette la requête n° 162 / 98 N.T.K du 11 août 1998 du parti *FUNCINPEC* contre la décision n° 08-1613 / 98 NEC du 11 août 1998 du Comité National Electoral.

La protestation d'un représentant du parti politique ou d'un candidat, contre les résultats d'une élection générale, doit être formée dans le délai prévu à l'article 114 de la loi électorale (voir *supra*). Si, le requérant ne le fait pas en temps utile, l'expiration de ce délai interdit toute protestation.

§3 – La qualité pour agir

Le recours en matière électorale n'est pas l'exercice d'un droit privé, le requérant ne se préoccupe pas de l'intérêt particulier. Dans le contentieux électoral, le requérant n'a pas à démontrer l'avantage d'ordre pécuniaire ou moral attendu de la décision du juge. Il use d'une action ouverte dans l'intérêt public. Les textes électoraux ont déterminé largement les catégories de personnes qui ont qualité à agir.

Dans le souci affiché du respect de la liberté du citoyen, l'article 57 de la loi portant amendement de la loi électorale du 17 septembre 2002 prévoit que « lorsque l'inscription d'une personne sur la liste électorale a été refusée par un agent du bureau d'enregistrement des électeurs, l'intéressé ou toute autre personne peut

⁷⁵⁴ Il faut noter que jusqu'à présent, il n'existe pas encore de jurisprudence sur la prolongation des délais lorsqu'ils expirent un dimanche, ou même un samedi.

⁷⁵⁵ Le *Khèt* (province) se subdivise en *Srok*.

soumettre une réclamation au conseil municipal de *Khum/Sangkat* dans un délai maximum de 3 jours à compter de la date de notification de ce refus ».

Nul ne conteste plus aujourd’hui que le vote soit un droit. Le droit de vote appartient à tout individu. Ce droit est établi par la Constitution et mis en œuvre au travers du processus d’enregistrement des électeurs. Cet enregistrement s’effectue sur la base du critère de citoyenneté. L’intéressé doit faire reconnaître son droit par tous les moyens de son identité. Trois ordres de considérations peuvent justifier de sa qualité d’électeur : la nationalité, l’âge et la capacité électorale⁷⁵⁶.

Lorsque sa réclamation a été rejetée par le conseil municipal de *Khum/Sangkat*, l’intéressé lui-même ou toute autre personne peut former un recours par écrit devant le Comité National Electoral dans un délai maximum de 5 jours à compter de la date de notification du rejet⁷⁵⁷.

L’article 64 de la loi portant amendement de la loi électorale du 17 septembre 2002 précise enfin que « dans un délai maximum de 5 jours à partir de la date d’affichage des listes électorales préliminaires, toute personne peut saisir le conseil municipal de *Khum/Sangkat* d’un recours contre l’omission, le refus ou le maintien de l’inscription d’une tierce personne sur la liste électorale, … ».

Tout électeur inscrit sur la liste électorale de *Khum/Sangkat* peut réclamer l’inscription ou la radiation d’un électeur omis ou indûment inscrit. Les tiers inscrits sur la liste électorale peuvent également contester les décisions du conseil municipal de *Khum/Sangkat* lorsqu’un citoyen est inscrit sur plusieurs listes électorales. Ce tiers électeur exerce une action de contestation, en vue d’assurer la sincérité des listes électorales. Le tiers électeur peut attaquer les décisions d’inscription telles qu’elles figurent au tableau récapitulatif dont il a connaissance mais aussi les décisions du conseil municipal de *Khum/Sangkat* refusant l’inscription.

En outre, le droit de recours pour contester des résultats de l’élection législative appartient non seulement à tous les électeurs inscrits sur les listes électorales de la

⁷⁵⁶ Sur ce point, voir Titre I, Chapitre 1, Section 1 de la première partie.

⁷⁵⁷ Cf., l’article 60 de la loi du 17 septembre 2002 portant amendement de la loi électorale.

circonscription, aux personnes qui ont fait acte de candidature mais aussi aux représentants des partis politiques qui ont participé à cette élection.

Section 3 : Les pouvoirs du juge électoral

En matière électorale, le juge possède des pouvoirs importants. Il dispose d'une grande liberté dans l'appréciation des faits et du droit. Ces pouvoirs doivent cependant s'exercer dans les limites des conclusions, moyens et griefs dont le juge est saisi par les parties concernées. Le juge doit obéir à des règles fixées par les lois électorales, les règlements et les procédures relatifs à l'élection des députés afin d'assurer le respect de l'expression du suffrage universel.

Dans sa mission particulière, des pouvoirs lui sont dévolus : le juge électoral dispose d'un pouvoir d'appréciation des faits et des preuves (§1), d'un pouvoir de confirmation ou d'annulation de l'élection (§2) et son jugement a les effets de la chose jugée (§3).

§1 – L'appréciation des faits et des preuves

En application de l'article 27 alinéa 2 de la loi portant sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel du 8 avril 1998, le Comité National Electoral statue en premier ressort et le Conseil constitutionnel statue en appel. Le juge électoral apprécie souverainement les faits et les preuves. Il lui appartient d'apprécier la force probante des divers documents portés à sa connaissance. Il rassemble toutes les pièces utiles relatives aux opérations de vote, tels que les bulletins contestés, les listes d'émargement, les feuilles de dépouillement, le procès-verbal de la commission électorale de *Khum/Sangkat* et de *Khèt/Krung*. Nous pouvons noter que le procès-verbal des opérations de vote ne fait foi que jusqu'à preuve contraire.

Dans sa décision n° 07.CC-D du 26 août 1998, le Conseil constitutionnel affirme dans les quatrième et cinquième considérants, que le procès-verbal de comptage des bulletins de vote de la commission électorale de Khum porte bien les signatures de reconnaissance des agents des partis politiques, y compris celle de l'agent du

parti Funcinpec. « Considérant que le procès-verbal de vérification du comptage des bulletins de vote de la commission électorale de Khèt Svay Rieng, les agents des partis, y compris celui du parti Funcinpec, les observateurs l'ont signé et ont reconnu les résultats de l'élection dans la circonscription de Svay Rieng. ». Le Conseil a constaté que l'objet et l'argumentation du recours ne sont pas fondés. Il a rejeté la requête n° 162 N.T.K du parti Funcinpec du 11 août 1998 contre la décision n° 08-1614 / 98 CNE du Comité National Electoral du 11 août 1998 rejetant la plainte sans numéro de M. PUTH Chanharith, SUY Nou et du prince NORODOM Thanura, relative à la non-reconnaissance des résultats de l'élection à la circonscription de Svay Rieng.

Il faut encore vérifier si la règle du jeu électoral n'a pas été enfreinte de manière délibérée, si les résultats de l'élection ne se trouvent pas faussés de manière patente. Le juge électoral bénéficie d'une grande liberté pour apprécier les irrégularités et en tirer les conséquences.

Nous pouvons remarquer que le juge électoral recherche, en règle générale, quelles ont été les incidences de l'irrégularité sur les résultats de l'élection. Ne seront retenues en effet que les irrégularités de nature à fausser le résultat de l'élection.

§2 – La décision du juge

Comme nous venons de le voir, le juge électoral dispose d'une grande liberté dans l'appréciation des résultats de l'élection ; la régularité des opérations électorales conditionne la confirmation (A) ou l'annulation de ces dernières (B).

A – La confirmation de l'élection

1 – A l'égard du CNE

En son article 116, la loi portant amendement de la loi électorale du 17 septembre 2002 prévoit que « si le Comité National Electoral estime que la requête en réclamation repose sur des arguments raisonnables, il devra ouvrir une audience publique pour l'examiner. Dans ce cas, il publiera la date, le lieu de l'audience, les notifiera au requérant et /ou au parti politique concerné, en informera le Conseil constitutionnel ».

La volonté d'accélérer la procédure d'instruction pour permettre au juge électoral de statuer rapidement doit se combiner avec les exigences du contradictoire. Le principe du contradictoire, un élément du principe de la défense, doit donc être respecté pendant l'audience. Ainsi l'alinéa 2 de cet article précise-t-il que « le requérant, le parti politique et les membres des commissions électorales et/ou la commission électorale concernées sont tenus d'être présents à l'audience ».

Si le Comité National Electoral estime que l'irrégularité entachant le scrutin n'est pas grave, il annonce la reconnaissance de la validité des résultats de l'élection. Dans ce cas, le Comité National Electoral doit :

- motiver sa décision et la dater ;
- fournir une copie de la décision de rejet au requérant et/ou parti politique concerné ;
- informer le requérant et/ou le parti politique concerné, en application de l'article 117 de la présente loi que l'intéressé ou parti politique concerné a droit de former un appel par écrit devant le Conseil constitutionnel dans un délai maximum de 72 heures à compter de la date de réception de la notification de rejet ;
- transmettre une copie de la décision de rejet au Conseil constitutionnel pour information»⁷⁵⁸.

2 – A l'égard du Conseil constitutionnel

L'appel de la décision du Comité National Electoral se fait devant le Conseil constitutionnel. Ce dernier doit statuer sur la plainte dans un délai maximum de 10 à 20 jours à compter de la date de réception de la requête.

Lors de la séance du prononcé de la décision du Conseil constitutionnel, la règle du quorum doit être respectée. « Les réunions du Conseil constitutionnel ne sont valables que lorsqu'au moins 7 de ses membres y participent »⁷⁵⁹. La décision du Conseil doit être prise à la majorité absolue de ses membres.

⁷⁵⁸ Article 116 alinéa 4 de la loi du 17 septembre 2002 portant amendement de la loi électorale.

⁷⁵⁹ Article 14 alinéa 2 de la loi du 8 avril 1998 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel.

Si le Conseil estime que les faits allégués ne sont pas fondés ou qu'ils ne sont pas de nature à modifier le résultat, il le confirme en rejetant la requête. Cependant, « il doit :

- motiver sa décision ;
- fournir une copie de sa décision de rejet au requérant et/ou au parti politique concerné et au Comité National Electoral ;
- publier cette décision ⁷⁶⁰ ».

Dans sa décision n° 18 CC-D du 28 août 1998, le Conseil constitutionnel estime dans son deuxième considérant que le résultat de l'élection du *Khum Anh Choeum* est reconnu et signé par le représentant du parti FUNCINPEC nommé Kem Méng Hour. Par conséquent, la plainte du parti FUNCINPEC n'est pas fondée. Il rejette cette plainte et confirme la décision n° 08-1608 / 98 NEC du 11 août 1998 du Comité National Electoral. Le contenu de cette décision du Conseil est similaire à sa décision précédemment rendue (N° 07.CC-D du 26 août 1998).

B – L'annulation de l'élection

Le Comité National Electoral et le Conseil constitutionnel peuvent annuler le résultat s'ils estiment que les faits constatés ont eu une incidence telle que l'élection ne traduit plus avec exactitude la volonté du corps électoral.

1 – Le CNE

L'article 116 de la loi portant amendement de la loi électorale du 17 septembre 2002 prévoit que « si le Comité National Electoral estime que la requête en réclamation repose sur des arguments raisonnables, il devra ouvrir une audience publique pour l'examiner (...) »

Si le Comité National Electoral estime que l'irrégularité est grave et porte atteinte aux résultats de l'élection, il doit :

- refuser de reconnaître les résultats de ce ou de ces bureaux de vote et faire procéder à de nouvelles élections dans ce ou ces bureaux de vote dans un délai maximum de 8 jours à partir de la date de sa décision ;

⁷⁶⁰ Article 1167 alinéa 7 de la loi du 17 septembre 2002 portant amendement de la loi électorale.

- fournir une copie de sa décision au requérant et au parti politique concerné ;
- transmettre une copie de la décision au Conseil constitutionnel pour information».

Sur les plaintes du parti FUNCINPEC et du parti Sam Rainsy fondées sur des irrégularités dans certaines circonscriptions électorales, le Comité National Electoral a procédé à de nouveaux décomptes dans les différentes circonscriptions électorales contestées. Après des enquêtes sérieuses réalisées sur le terrain par une commission *ad hoc*⁷⁶¹, le CNE a relevé que les différences avec les résultats préliminaires étaient trop faibles pour influencer l'attribution des sièges. Il a précisé que le recomptage des bulletins de vote dans les huit communes choisies au hasard avait montré une différence de moins d'un pour cent avec les résultats préliminaires proclamés par lui.

Le CNE mettait fin brusquement au recomptage des bulletins des bureaux contestés. Les officiers du CNE affirmaient n'avoir rien trouvé sur l'existence des fraudes. Ils estimaient que la plupart des demandes n'étaient pas fondées. D'autre part, il n'avait plus de temps d'y procéder, vu le mandat de l'Assemblée nationale qui devrait expirer le 24 septembre 1998. Dans sa décision n° 08-1690 NEC du 11 août 1998, le CNE a déclaré qu'il ne procèdera plus au recomptage des bulletins de vote dans les autres circonscriptions électorales du pays.

2 – Le Conseil constitutionnel

L'article 117 alinéa 5 de la loi portant amendement de la loi électorale du 17 septembre 2002 dispose que si le Conseil constitutionnel estime que le recours repose sur des arguments raisonnables, il devra ouvrir une audience publique afin de l'examiner et rendre sa décision dans un délai maximum de 10 à 20 jours suivant la date de réception de la requête.

Dans le cas où le Conseil constitutionnel fait droit au recours en réclamation, il doit :

- remplir les documents de recevabilité en indiquant le motif retenu et la date de sa décision ;
- fournir une copie de sa décision au requérant et/ou au parti politique concerné ;

⁷⁶¹ Cette commission *ad hoc* a été désignée par le Comité National Electoral le 3 août 1998.

- ordonner au Comité National Electoral d'annuler les résultats du scrutin dans le ou les bureaux de vote concernés, et d'organiser de nouvelles élections dans un délai maximum de 8 jours à compter de sa décision ; publier cette décision.

Dans les décisions n° 19 CC.D du 31 août 1998 et n° 20 CC.D du 31 août 1998 du Conseil constitutionnel portant sur les plaintes n° 162 / 98 N.KT du parti FUNCINPEC du 11 août 1998 et la plainte n° 101 / 98 P.S.R du parti Sam Rainsy du 11 août 1998 contestant la décision du CNE n° 08-1690 CNE du 11 août 1998 statuant sur l'arrêt du recomptage des bulletins de vote dans tout le pays, le contenu de ces plaintes étant identique, les deux requêtes ont été traitées principalement de la même manière.

Le matin du 31 août 1998, le Conseil constitutionnel tenait une audition publique⁷⁶² afin de délibérer sur les deux recours. Sept membres du Conseil étaient présents⁷⁶³ (le quorum est requis comme l'indique l'article 14 alinéa 2 de la loi portant sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel)⁷⁶⁴. Quelques heures plus tard, le Conseil a rendu des décisions, quasiment identiques, et rapidement rendues publiques.

Le Conseil rappelle que le Comité National Electoral a octroyé au parti FUNCINPEC et au parti Sam Rainsy le droit de montrer eux-mêmes l'échantillon des *Khums* dont les bulletins de vote doivent être recomptés en choisissant les *Khums* où ils estiment qu'il y a eu les irrégularités les plus graves pour que la commission *ad hoc* puisse vérifier et recompter les bulletins de vote.

Le Conseil considère ensuite qu'au moment de la vérification et du recomptage des bulletins de vote, la commission *ad hoc* a autorisé les observateurs nationaux et internationaux et les agents des partis politiques à y assister et que tous les procès-verbaux de vérification et de recomptage des bulletins de vote dans les huit *Khums* furent signés et reconnus par les agents des partis politiques ; parmi eux figuraient l'agent du parti FUNCINPEC et l'agent du parti Sam Rainsy.

⁷⁶² Voir *Cambodge Soir* n° 587 du 31 août 1998, « Le Conseil constitutionnel rejette les plaintes de l'opposition », p. 1.

⁷⁶³ *Ibidem*.

⁷⁶⁴ Cf., *infra*.

Il considère enfin qu'après avoir entendu le rapport de la commission *ad hoc* sur les résultats de la vérification et de recomptage des bulletins de vote constatant qu'il y a un écart moyen de 0,3 % par rapport aux résultats préliminaires initiaux proclamés par le Comité National Electoral, la différence entre les résultats préliminaires et les résultats annoncés après le recomptage n'est pas sensible⁷⁶⁵ parce que les résultats du recomptage n'affectent en aucune façon la dévolution des sièges entre les partis.

Le Conseil constitutionnel a rejeté les plaintes du parti FUNCINPEC et du parti Sam Rainsy et a maintenu la décision du Comité National Electoral n° 08-1690 NEC du 11 août 1998 d'arrêter le recomptage des bulletins de vote.

Le juge électoral apprécie souverainement les faits et les preuves. Il demeure libre des moyens propres à former sa conviction. Il lui appartient d'apprécier la force probante des divers documents portés à sa connaissance. Par conséquent, nous pouvons constater que le juge électoral est donc plus le juge de l'exactitude du résultat de l'élection que le juge de la légalité des opérations électorales. La simple violation de la loi ou des règlements et procédures ne conduit pas nécessairement à l'annulation de l'élection. Ne seront donc retenues que les irrégularités de nature à fausser les résultats de l'élection.

§3 – L'effet du jugement

Aux termes de l'article 29 de la loi portant sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil constitutionnel du 8 avril 1998, il est stipulé que « les recours n'ont pas d'effet suspensif. Cependant, en l'attente de la décision définitive, et dans les cas où le Conseil constitutionnel l'estime nécessaire, celui-ci peut expressément ordonner une suspension provisoire des résultats de l'élection d'un député ou d'un parti politique dont l'élection a été contestée. Cette situation prend fin après la décision définitive du Conseil constitutionnel ».

⁷⁶⁵ Cf., le 6^e Considérant de ces décisions du Conseil. Les différences constatées dans le recomptage des bulletins de huit *Khums* varient entre 0,12 % et 2,19 % par rapport aux résultats initiaux.

En matière de contentieux électoral, « la décision du Conseil constitutionnel est rendue en dernier ressort »⁷⁶⁶. La décision de confirmation, de réformation ou d'annulation des élections a l'autorité absolue de la chose jugée. Elle s'impose à tous et avec une force irrévocable. Toute forme de recours est donc impossible.

⁷⁶⁶ L'article 117 alinéa 3 de la loi électorale du 26 décembre 1997.

Chapitre 2 : La répression en matière électorale

La légitimité démocratique des élus et des pouvoirs publics doit se fonder sur la sincérité de l'élection. Celle-ci est une des conditions de la démocratie. Selon cette exigence, les fraudes électorales constituent un phénomène grave parce qu'elles portent atteintes à la démocratie, elles tendent à altérer la crédibilité du scrutin et à mettre en cause la légitimité démocratique des pouvoirs publics.

La fraude électorale, selon Michel Sapin, « corrompt la démocratie, relève de pratiques et de conceptions totalitaires et traduit un mépris du suffrage universel de manière à saper les fondements de nos institutions »⁷⁶⁷. Dans ce sens, elle empoisonne la vie civique et l'ensemble de la vie publique du pays, du moins celle relevant d'une légitimité rationnelle légale. La lutte contre la fraude électorale est une exigence de la démocratie, c'est protéger la démocratie.

Le Comité National Electoral ou le Conseil constitutionnel, juges de l'élection, assure le contrôle de la validité des opérations électorales et censure les fraudes éventuelles. Le juge pénal sanctionne les actes délictuels ou criminels commis par les fraudeurs. Il est nécessaire que les fraudes commises dans l'intention de fausser l'expression des citoyens soient sanctionnées (*Section 1*). Mais, on peut considérer que la répression de la fraude électorale constitue un phénomène marginal, peu efficace. La mise en œuvre de la répression pénale se heurte en effet à des difficultés pratiques (*Section 2*).

⁷⁶⁷ Cité par Maurice-Pierre Roy, La loi du 30 décembre 1988, « *La lutte contre la fraude électorale* », AJDA, 20 juin 1989, p. 355.

Section 1 : La répression pénale

La répression pénale en matière électorale procède de l'idée selon laquelle les fraudes commises dans l'intention de fausser l'expression de l'égalité électorale et de la légitimité démocratique doivent être systématiquement réprimées. Une répression pénale est organisée parallèlement au contentieux de l'élection.

Le législateur cambodgien a établi un arsenal assez complet d'infractions et de sanctions. Il a prévu certaines règles particulières à la répression en matière électorale. Cette répression repose sur des dispositions pénales du chapitre 11 de la loi portant amendement de la loi électorale du 17 septembre 2002. Ces dispositions forment ce que l'on pourrait appeler un droit commun répressif en matière électorale mais ce dernier n'exclut pas l'existence de règles spécifiques.

Nous examinerons les textes qui organisent la répression en envisageant les infractions (§1) et les peines encourues (§2).

§1 – La détermination des infractions

Au cours des différentes étapes du processus électoral, les occasions de fraudes sont nombreuses. Nous pouvons définir la fraude électorale à partir de ce constat : tout acte violent délibérément une disposition de la loi électorale. Elle comprend trois étapes : avant, pendant et après le scrutin.

A cet égard, M. François Delattre cite les dix cas classiques bien connus de fraude électorale : propagande illégale, fraudes à l'inscription, détournement de cartes d'électeur et de procurations, fraude à l'identité et falsification de documents, votes irréguliers à partir de fausses domiciliations, bulletins rendus nuls, votes multiples dans plusieurs communes, fraudes à l'émargement, bourrages d'urnes, obstruction des contrôles au niveau de la récupération des résultats au bureau centralisateur⁷⁶⁸. Ainsi, le législateur s'est manifestement appliqué à prévoir des hypothèses de fraudes ou d'irrégularités volontaires. Il a prévu des mesures appropriées afin de prévenir certaines anomalies et certains agissements frauduleux.

⁷⁶⁸ Cité par Maurice-Pierre Roy, *op. cit.*, p. 355.

A – Agissements frauduleux concernant l’inscription sur la liste électorale

L’article 122 de la loi portant amendement de la loi électorale du 17 septembre 2002 vise les manipulations frauduleuses de la liste électorale. Cet article condamne l’inscription obtenue sous de fausses qualités, l’inscription obtenue en dissimulant une incapacité et l’empêchement d’inscription des personnes en âge de voter. Il précise en effet qu’« est possible de la révocation de ses fonctions, conformément à la loi sur la gestion de l’administration de *Khum/Sangkat* et à la loi portant sur le statut commun des fonctionnaires civils du Royaume du Cambodge, nonobstant les autres sanctions pénales, tout fonctionnaire, le secrétaire de *Khum/Sangkat* ou membre du conseil municipal de *Khum/Sangkat* qui a commis l’une des infractions suivantes :

- délivrer un certificat d’inscription d’un citoyen mais en refusant volontairement l’inscription ;
- inscrire volontairement une personne qui n’a pas encore l’âge de voter ou qui ne remplit pas toutes les conditions requises pour l’inscription sur la liste électorale ;
- inscrire sciemment le nom d’une personne qui a été déchue du droit du vote en lui remettant le certificat d’inscription⁷⁶⁹ ;
- empêcher le citoyen âgé plus de 18 ans de se faire inscrire sur la liste électorale ».

B – Pressions exercées sur les électeurs

Les formes de pressions sont diverses. La contrainte physique ou l’achat de suffrages sont rares dans les pays qui ont une tradition démocratique mais ils existent dans la société cambodgienne⁷⁷⁰ ; la contrainte morale peut s’exercer au

⁷⁶⁹ Il faut noter que pour réduire les dépenses électorales, le processus d’enregistrement ne concerne que les nouveaux électeurs et ceux qui ont déménagé. Le certificat d’inscription est délivré au nouveau électeur. Avec ce certificat, il peut aller voter.

⁷⁷⁰ On peut citer comme exemple une forme d’achat des suffrages. A la veille de la campagne électorale de 2003, des membres du Congrès des Etats-Unis, le sénateur Mitch MacConnel, le sénateur John McCain et d’autres, ont lié l’aide des Etats-Unis au Cambodge d’après les élections à un « changement de régime » ; un lien qui permet au PSR de pratiquer une nouvelle forme d’achat des voix : « si vous votez pour le PSR, l’argent américain va venir pour vous ». Selon ANFREL (le Réseau Asiatique pour des Elections Honnêtes et Libres, un groupe d’observateurs de la région), les

sein des familles ou de certaines communautés. En l'espèce, l'article 124 dernier alinéa de la loi portant amendement de la loi électorale du 17 septembre 2002 ne prohibe que l'achat des suffrages par des moyens en nature ou en argent.

De ce point de vue, les autres diverses formes de pressions exercées sur les électeurs ne sont pas réprimées pénalement par la loi électorale cambodgienne, à l'occasion des différentes manœuvre auxquelles les partis politiques ou les candidats ou les militants se laissent aller, qu'il s'agisse de dons et libéralités, de fausses nouvelles et bruits calomnieux. En droit français, ces formes de pressions sont réprimées par les dispositions du Code électoral.

C – Violences et menaces

L'expression du suffrage doit se faire dans le calme, tout désordre risquant de dissuader les électeurs ou de faire pression sur eux. C'est pourquoi la loi électorale du 26 décembre 1997 interdit l'entrée dans le bureau de vote avec des armes. Aussi l'article 100 de cette loi précise-t-il qu'«il est strictement interdit d'apporter armes ou explosifs de toute nature dans le périmètre de la sécurité du bureau de vote⁷⁷¹, et d'y pénétrer en uniforme de forces armées, sauf autorisation spéciale du président du Comité National Electoral ».

L'article 124 de la loi portant amendement de la loi électorale du 17 septembre 2002 sanctionne « toute personne ou tout parti politique qui a commis une des actions ci-dessous :

- avoir recours à la violence et à l'intimidation pour empêcher les citoyens d'exercer leur droit de vote, de se faire inscrire sur la liste électorale ou de recevoir leur carte de vote ;

trois principaux partis ont pratiqué l'achat des votes : « Certains ont pratiqué des jeux de loterie liés aux élections au terme desquels les électeurs se sont vus promettre une récompense si le parti qui avait distribué les tickets de cette loterie spéciale gagnait ». La crédibilité du scrutin, toutefois a souffert de la pratique de l'achat de votes et d'autres attraits économiques proposés par les partis politiques afin d'attirer les faveurs du public.

⁷⁷¹ L'alinéa 2 de cet article prévoit également le périmètre de sécurité du bureau de vote en stipulant que « le rayon du périmètre de sécurité doit être situé à une distance d'environ 200 mètres du bureau de vote, sauf décision contraire du Comité National Electoral ».

- inciter les militants ou les électeurs à commettre des violences, violation des droits, ou menaces à l'encontre d'autres candidats ou d'autres partis politiques ;
- faire pression par menace ou contrainte pour forcer un citoyen à jurer de voter pour le propre parti des auteurs de la pression ou pour un parti de leur choix ;
- employer la force ou la violence pour amener des citoyens jouissant du droit de vote à ne pas participer au scrutin ou à ne pas poser leur candidature ;
- empêcher les candidats ou les militants d'un parti politique de faire la campagne électorale durant la période légale ;
- recourir à la force, la violence ou l'intimidation, proférer des paroles injurieuses pour faire naître la crainte et la confusion, et faire perdre la confiance dans le secret du vote ;
- perturber le processus électoral et le dépouillement des votes, perturber l'ordre pendant le déroulement du scrutin ».

§2 – Les peines encourues

Les pressions sur les électeurs, les violences et les menaces sont des actes graves car elles portent directement atteinte à la liberté de vote et tendent à altérer la sincérité du scrutin. Ces agissements frauduleux sont réprimés par la loi électorale. Les infractions à l'article 124 de la loi du 17 septembre 2002 portant amendement de la loi électorale sont réprimées par une amende de cinq millions (5.000.000) à vingt-cinq millions (25.000.000) de riels, nonobstant les autres sanctions pénales encourues, de radiation de la liste électorale, de l'annulation de la candidature, et de l'annulation de la participation du parti aux élections.

Les infractions de l'article 73 sont réprimées par l'article 131 de la loi électorale du 26 décembre 1997 qui déclare « possible d'une amende de cinq millions (5.000.000) à dix millions (10.000.000) de riels, nonobstant les autres sanctions pénales encourues, ou de la confiscation de sa carte de vote pour une durée de 5 ans ou de la radiation de la liste électorale, toute personne ou tout parti politique qui a contrevenu à l'article 73⁷⁷² de la présente loi ».

⁷⁷² L'article 73 de la loi électorale du 26 décembre 1997 dispose que « durant la campagne électorale et au jour du scrutin, tous les partis politiques, leurs candidats, leurs membres et leurs militants ont tenu de respecter les règles, les dispositions et les principes énoncés dans la loi électorale relative à

En application de cet article, le 7 août 2003, le CNE a confirmé la décision de la commission électorale de Khèt Kampong Cham du 16 juillet 2003 en rejetant l'appel de M. Yin Phina, sanctionné à titre personnel d'une amende de cinq millions de riels (environ 1280 €), pour avoir empêché les candidats et les militants du FUNCINPEC de faire campagne électorale. Le CNE a également confirmé la décision de la commission électorale de Khèt Battambang du 23 juillet 2003 sanctionnée M. Pom Chin d'une même amende que celle prononcée à encontre M. Yin Phina.

Les manœuvres destinées à fausser les résultats de l'élection sont réprimées par la loi électorale. L'article 125 de la loi du 17 septembre 2002 portant amendement de la loi électorale dispose qu'« est possible d'une amende de dix millions (10.000.000) à vingt-cinq millions (25.000.000) de riels, nonobstant les autres sanctions pénales encourues, ou de la confiscation de la carte de vote pour une durée de 5 ans et de la radiation de la liste électorale, tout membre du Conseil National Electoral, de la commission électorale de *Khèt/Krung*, de la commission électorale de *Khum/Sangkat* et tout membre du bureau de vote qui a falsifié les documents ou les bulletins de vote ou utilisé des moyens frauduleux pour truquer les résultats de l'élection ». Dans la pratique, il semble que cet article ne soit pas applicable.

Dans une plainte du PSR arguant que les chefs de village et les dirigeants communaux, usant de la peur, ont confisqué des cartes d'électeurs – ces cartes n'ont jamais été rendues et ces électeurs n'avaient pas le choix : ils ne sont même pas allés au bureau de vote. Un ou deux jours avant les élections, plusieurs dizaines de cartes d'électeurs ont été trouvées dans une décharge publique, où manifestement on venait de les y jeter.

Le CNE a établi que la carte d'électeur n'était pas le seul document permettant de voter le 27 juillet 2003. Les électeurs inscrits avaient le droit de produire également un certain nombre d'autres documents comme par exemple : la carte d'identité nationale, un certificat d'identité, un passeport cambodgien, un livret de famille avec

la désignation des députés, le code de conduite, les règles et les procédures du Comité National Electoral. Ils doivent respecter les principes des droits de l'homme et de la démocratie inscrits dans la Constitution du Royaume du Cambodge ».

la photo de l'électeur, un certificat de composition de famille avec la photo de l'électeur, la carte d'identité attestant de la qualité de moine, la carte certifiant la qualité de fonctionnaire, de membre de la police ou des forces armées. Cette information a été très largement diffusée dans tout le pays, notamment par des posters et des annonces à la radio. De plus, les ONG cambodgiennes impliquées dans la formation civique des électeurs ont régulièrement souligné cette information. Cependant, le CNE a reçu une information signalant qu'un petit nombre de cartes d'électeurs (une trentaine environ) de 1993 et de 1998 ont été confisquées. Le CNE a ordonné une enquête et rendra publiques ses conclusions.

En matière électorale, afin de lutter contre des méthodes de la fraude utilisées avant, au moment même de l'opération électorale et après le scrutin, le législateur a en effet voulu que plusieurs mesures contraignantes qui doivent permettre de faire échec à l'habileté des fraudeurs. Or le fonctionnement du contentieux répressif justifie une appréciation critique.

Section 2 : Les difficultés de la répression

Le juge électoral assure le contrôle de la validité des opérations électorales et censure les fraudes éventuelles ; le juge pénal sanctionne les actes délictuels ou criminels commis par les fraudeurs. Le législateur a prévu un certain nombre de comportements frauduleux. Il faut que les textes soient appliqués d'une manière systématique.

Cependant, les élections législatives du 26 juillet 1998 et du 27 juillet 2003 ont révélé que les fraudes électorales constituent un phénomène marginal. L'inefficacité de la répression réside dans le caractère aléatoire de la saisine, les difficultés d'apporter la preuve des faits constitutifs d'une fraude (§1). Ces difficultés de la preuve constituent un obstacle pour lutter contre la fraude (§2) ; la juridiction pénale est assez peu sollicitée pour poursuivre des fraudeurs (§3).

§1 – Les obstacles à lutte contre la fraude

Il s'en faut de beaucoup que les textes soient appliqués d'une manière systématique. Cela tient à des raisons techniques et politiques.

Le déclenchement des poursuites relève du ministère public, le Procureur du Roi. Cependant, les candidats, les partis politiques victimes peuvent se constituer partie civile. Il en est de même des électeurs inscrits sur les listes électorales du bureau de vote où se sont déroulées les fraudes.

Les raisons techniques et politiques résident dans le caractère aléatoire de la saisine et les difficultés de faire la preuve. La répression pénale suppose que le juge pénal soit saisi. Tel est normalement le cas en présence de manipulations grossières et flagrantes qui entraînent une réaction de la part des candidats, des partis d'opposition qui en sont les victimes. On ne peut en dire autant pour les autres méconnaissances de la loi, des règlements et des procédures pour les élections législatives. Les fraudes de petite ou de moyenne ampleur passent souvent inaperçues ou ne paraissent pas mériter un procès.

Quant aux dispositions concernant la campagne électorale, l'article 72 de la loi électorale du 26 décembre 1997 prévoit que « la période de la campagne électorale dure 30 jours. Toutes les activités de campagne électorale doivent être terminées 24 heures avant le jour du scrutin ». Le non-respect de ce délai met en péril la règle de compétition équitable. On constate que le non-respect des délais légaux et les violations des règles relatives à la campagne électorale ne sont pas sanctionnés.

D'ailleurs, l'électeur, le candidat, le parti politique comprennent parfaitement que seule la fraude qui a pu modifier réellement les résultats de l'élection doit absolument être poursuivie. En l'espèce le professeur Jean-Claude Masclet écrit qu'« un légalisme pointilleux conduirait à poursuivre toute fraude en elle-même, quelle que soient sa nature, sa gravité et ses effets. Mais le réalisme l'emporte et l'opinion ne s'émeut que lorsque sont dépassées les limites convenues. En somme, les faits de fraudes les moins importantes et les plus nombreux bénéficient de l'indulgence d'une opinion qui fait sa part à la faiblesse humaine. Cet état d'esprit est dangereux, car, de proche en proche, l'indulgence se mue en complaisance et une complaisance avérée constitue le plus sûr encouragement pour les fraudeurs »⁷⁷³.

⁷⁷³ Jean-Claude Masclet, Droit électoral, Coll. Droit fondamental, PUF, Paris, 1989, p. 406.

§2 – Les difficultés de la preuve

Les principes généraux du droit pénal sont effectivement applicables. En particulier, les textes sont d'interprétation stricte. Cette règle peut d'ailleurs conduire à des injustices, lorsque par exemple la loi électorale punit les auteurs d'actes délictueux mais non leurs instigateurs.

En droit électoral de la répression comme en droit pénal, la charge de la preuve incombe à la partie poursuivante. En vertu du principe de la présomption d'innocence, la partie poursuivante doit établir tous les éléments constitutifs de l'infraction. Si le poursuivant ne parvient pas à prouver de manière décisive les faits, le juge doit faire bénéficier l'accusé du doute.

Les obstacles de la répression pénale résultent de cette difficulté de prouver les faits constitutifs d'une fraude. « La preuve de l'existence et de l'influence de la fraude incombe aux requérants. Ceci suppose, en pratique, que ceux-ci aient, tout au long de l'élection, porté sur les opérations le regard du procureur sur le présumé coupable et noté avec soin les anomalies constatées pour être en mesure d'en apporter la preuve»⁷⁷⁴.

Force est de reconnaître que la même difficulté de la preuve est également évidente en matière de contentieux électoral ; le juge électoral, de son côté, fait montre d'une certaine sévérité dans l'admission des moyens de preuve, demandant que ceux-ci soient établis avec précision⁷⁷⁵ et sans contestation possible. Cette attitude peut s'expliquer par la gravité de la décision qu'on lui demande généralement et qui est l'annulation de l'élection. Quant à la preuve de l'incidence de la fraude sur les résultats, elle est le plus souvent difficile à établir⁷⁷⁶.

⁷⁷⁴ Jean-Claude Masclet, ouvrage cité, p. 407.

⁷⁷⁵ Cf., ci-dessus, §1 de la section 3 sur l'appréciation des faits et des preuves.

⁷⁷⁶ Nous pouvons remarquer que sur les dix-huit décisions du Conseil constitutionnel concernant une plainte relative à diverses accusations de fraudes notamment sur l'enregistrement des électeurs, les listes électorales, l'irrégularité constatée pendant le déroulement du scrutin, les fraudes sur le comptage des bulletins de vote, le Conseil constitutionnel n'a jugé nécessaire d'organiser une audience publique sur aucune de ces requêtes et les a écartées pour manque de preuves, absence manifeste de pertinence ou incohérence.

§3 – La répression pénale inefficace

Les organisations de défense des droits humains, les observateurs internationaux et la presse ont signalé que la conduite des élections au Cambodge était marquée par une violence politique très répandue contre certains partis politiques, provoquant plusieurs dizaines de meurtres. L'absence d'Etat de droit est soulignée par le refus des autorités cambodgiennes d'enquêter et de poursuivre ceux qui sont impliqués dans cette violence préélectorale. En conséquence la possibilité d'élections libres et honnêtes a considérablement diminué sous la pression d'un tel environnement fait d'intimidations et de violences.

Pendant le processus électoral, des menaces furent employées dans certains endroits pour intimider les électeurs, ainsi que l'a constaté l'organisation des droits humains new-yorkaise Human Rights Watch (HRW) dans un rapport diffusé avant le scrutin du 27 juillet 2003.

Selon l'étude de HRW, des officiers électoraux locaux, affiliés au PPC, « ont menacé des sympathisants du parti d'opposition de violences, d'expulsion de leur village et de ne plus avoir accès aux ressources de la communauté. Les menaces en cas de vote en faveur de l'opposition allaient de l'expulsion du village à la confiscation de la terre. »

Dans son troisième rapport publié le 19 juillet 1998, le Bureau de Haut commissariat aux droits de l'homme au Cambodge a enquêté sur 189 allégations d'intimidation, de violence ou de meurtre. Sur l'ensemble de ces cas, 76, dont treize meurtres ont été « vérifiés ou évalués comme crédibles ».

Il apparaît que la justice pénale, telle qu'elle est mise en œuvre au moment du processus électoral, ne sert qu'imparfaitement la défense de la loyauté électorale. La condamnation des fraudeurs pourrait constituer un succès pour le droit mais, la chose reste rare.

Au Cambodge, le respect des lois est faible. La loi n'est pas égale pour tous les citoyens. Le respect de la loi n'est pas le point fort des milieux politiques et affairistes cambodgiens. Ce sont les pratiques qui l'emportent sur le droit. « Les causes de cette faiblesse de l'Etat cambodgien viennent de la faiblesse du système judiciaire,

de la puissance de l'argent et de la misère...les hommes politiques, les riches et leur famille s'en sortent toujours. Ils sont plus au moins au-dessus de la loi, et ne s'inquiètent pas d'être poursuivis. Ils pourraient bénéficier des circonstances politiques atténuantes, de l'amnistie, des interventions occultes pour s'en sortir indemnes. Seul le misérable petit peuple est condamné et emprisonné pour ses méfaits»⁷⁷⁷. Ce fléau pourrait mettre en péril la justice sociale, la sécurité, la liberté, la prospérité, etc.

L'impunité des dirigeants est en cause et la séparation des pouvoirs entre l'Exécutif et le Judiciaire demeure encore un objectif. Le statut de l'indépendance du pouvoir judiciaire est un problème majeur bien que son indépendance soit garantie par l'article 128 (ancien article 109) de la Constitution de 1993. L'indépendance du juge est pourtant fondamentale, car il gouverne la justice au quotidien. Surtout cette indépendance-là est celle qui donne au juge sa légitimité : ce droit de dire le droit, de porter définitivement un jugement sur les comportements des autres citoyens.

Les expériences nous montrent que le juge est souvent confronté à ses propres pulsions et aux pressions de pouvoirs extérieurs. M. Jean-Denis Bredin a écrit : « il faut que le juge se méfie de ses préjugés, de ses haines et de ses solidarités, et encore de sa culture, de son milieu social, de sa classe si ce mot a gardé droit de cité, qu'il se méfie de son image, de sa propre puissance, de sa vanité, de leur exaltation... Le juge qui assouvit sa passion, le juge qui sert sa foi politique, le juge qui fabrique et contemple sa réputation, le juge qui se place au-dessus du droit, au-dessus des libertés, qui substitue à la loi son équité, ses convections, ses caprices, ce juge n'est pas indépendant... »⁷⁷⁸.

Dans notre pays, l'image des juges et de la justice est très dégradée. Sans doute la méfiance envers le juge est-elle évidente. Certains jugements rendus par le juge judiciaire obligent à porter un regard critique sur la justice qu'il rend. Son indépendance vis-à-vis des pouvoirs politiques est également très critiquée par des Cambodgiens. Le mal est fait dans l'opinion publique, comme le prouve n'importe

⁷⁷⁷ Ros Chantrabot, *op. cit.* pp. 234-235.

⁷⁷⁸ Souligné par le professeur Daniel Chambanol, *Le juge administratif*, Coll. Droit public, L.G.D.J., Paris, 1993, p. 12.

quel sondage. Au Cambodge, la méfiance à l'égard du pouvoir judiciaire a poussé à refuser parfois la voie juridictionnelle : « la justice se fait dans la rue ».

Cette indignation vertueuse et scandaleuse⁷⁷⁹ peut être expliquée par les causes suivantes. L'organisation de l'institution judiciaire souffre, à notre sens, d'archaïsmes profonds. Le nombre de juristes compétent est vraiment trop limité. Les magistrats ont été recrutés pendant les années quatre-vingt sans prendre en compte leur formation professionnelle ; la plupart des magistrats, à l'exception de ceux du tribunal de Phnom Penh, n'ont pas, jusqu'en 2001 encore, obtenu de licence en droit⁷⁸⁰ et ils réagissent souvent aux difficultés matérielles de leur vie professionnelle. M. Héng Vong Bonchhat, a également indiqué que « les carences de la situation sont moins liées aux lacunes du droit positif, au manque de la clarté ou de précision des règles applicables, et aux incertitudes qui pèsent sur leur existence et qui paralysent le juge dans l'accomplissement de sa mission, qu'aux mécanismes du système juridictionnel et à ses défaillances » ; les causes sont, « il faut le dire d'emblée, très largement imputables aux hommes qui détiennent le pouvoir de juger, aux magistrats eux-mêmes, car ceux-ci ne possèdent pas la formation que requiert leur mission : leurs connaissances juridiques sont défaillantes et leurs aptitudes à utiliser les quelques rudiments qu'ils possèdent, pour rendre des décisions conformes aux exigences d'une bonne justice, apparaissent insuffisantes »⁷⁸¹.

« Tout le monde s'accorde à reconnaître que la justice constitue au Cambodge la pierre d'achoppement du retour à l'Etat de droit »⁷⁸². Pourtant, la justice se réforme difficilement. Depuis 1998, les projets de réforme sont inscrits dans la politique générale du nouveau gouvernement mais peu entré dans les faits ou ont été aussitôt remis en cause, aggravant ainsi le malaise. « La justice est la principale mission de souveraineté. Elle est consubstantielle à la notion même d'Etat. Ce qu'on a coutume

⁷⁷⁹ A propos des critiques très vives du système judiciaire au Cambodge, consultez l'ouvrage de M. Pen Khon, « La réforme judiciaire » in « Phnom Penh avant et après 1997 », Phnom Penh, 2000, p. 43.

⁷⁸⁰ Cf., Recueil Judiciaire et de Jurisprudence, N° 2 mars, 2001, publié par l'Unité de Coordination Juridique de la Présidence du Conseil des Ministres.

⁷⁸¹ M. Héng Vong Bonchhat, Directeur de l'Unité de Coordination Juridique, Recueil Judiciaire et de Jurisprudence, *op. cit.* p. 6.

⁷⁸² *Ibidem*.

d'appeler la crise de la justice est donc une des manifestations les plus graves de la crise de l'Etat »⁷⁸³.

Grâce à des aides techniques et financières de la communauté internationale (le PNUD et surtout la France) la réforme du système judiciaire est dans l'agenda politique du gouvernement. Le présent système doit profondément s'améliorer et se transformer pour accomplir ses missions fondamentales dans la conquête de la justice sociale et de l'affirmation de son indépendance.

Conclusion

L'étude du contentieux électoral n'a d'intérêt réel que dans les systèmes politiques pleinement pluralistes. Le contentieux électoral permet de vérifier la régularité du processus électoral c'est-à-dire la sincérité du scrutin. Le professeur Robert Pelloux a écrit que « le consentement populaire doit demeurer la seule source de légitimité pour les gouvernants (...). Il importe que les résultats des élections (...) apparaissent aussi indiscutables que possible aux yeux des électeurs et de l'opinion publique »⁷⁸⁴. Le contrôle du contentieux électoral est l'un des mécanismes qui permettent l'application effective du principe démocratique et la légitimité de la représentation politique.

Il convient de remarquer enfin que le contentieux électoral n'a pas la prétention de substituer le verdict du juge au verdict des électeurs. Il a pour objectif de faire respecter des règles de loyauté ainsi que les principes démocratiques énoncés dans la Constitution et dans les lois électorales. De ce point de vue, il entreprend de rectifier des erreurs, de corriger des irrégularités, de faire respecter les règles de forme et de fond qui enserrent le processus électoral.

Toutefois, aujourd'hui, le rôle du Conseil constitutionnel ou celui du Comité National Electoral en matière de contentieux électoral étant extrêmement limité (faible ?), il ne nous paraît pas occuper au Cambodge la place qui doit être la sienne. A cet égard,

⁷⁸³ Jean Picq, L'Etat en France, La Documentation française, Coll. Des Rapports officiels, Paris, 1995, p. 41.

⁷⁸⁴ Préface de la thèse de PHILIP (L.), Le contentieux des élections aux assemblées politiques françaises, L.G.D.J., Parsi, 1961.

« plus de 800 plaintes furent soumises au Comité National Electoral. Seulement 304 répondaient aux critères de validité pour être prises en considération et 110 fournissaient des indications précises de fraude qui firent l'objet d'enquêtes poussées.

Selon le Secrétariat général du Conseil constitutionnel, 110 notifications de rejet furent communiquées au Conseil constitutionnel par le Comité National Electoral »⁷⁸⁵. Si l'on regarde les décisions du Conseil constitutionnel, on verra clairement que parmi 400 plaintes, le Conseil constitutionnel n'a rendu que 20 décisions pour l'élection générale de 1998 ; et toutes les 20 décisions rendues par le Conseil ont été des décisions de rejet ; il n'a pas jugé nécessaire afin d'organiser une audience publique⁷⁸⁶, en les écartant systématiquement.

Le contentieux électoral que le juge électoral (le Comité National Electoral et le Conseil constitutionnel) est amené à trancher tous les cinq ans est, par nature, une matière éminemment politique. Au terme de l'étude de la jurisprudence à laquelle nous venons de procéder, il ressort que le juge électoral se place dans le rôle d'arbitre en essayant chaque fois d'opter pour une solution raisonnable, ce qui l'amène à user de son pouvoir d'appréciation, notamment en tenant compte des nécessités politiques. Selon sa jurisprudence relative aux irrégularités susceptibles d'avoir influencé le résultat de l'élection, il peut décider de passer outre certaines fraudes dans la mesure où il les estime sans réelle gravité. On peut en fait accuser le juge électoral de laxisme.

La légitimité des élus et des pouvoirs publics dépend amplement le système du contentieux électoral s'améliora. Certes il n'existe pas du système permettant de contrôler d'une manière parfaite la sincérité d'une élection. Mais « pour être pleinement satisfaisant, le contrôle de l'élection doit être à la fois équitable et

⁷⁸⁵ Piero V. Valabrega, « Le règlement des plaintes par le Conseil constitutionnel après les élections législatives de 1998 », in Annales de la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Phnom Penh, 1998, p. 47, note n° 18.

⁷⁸⁶ Voir le 4^e Considérant ou le 5^e Considérant de la plupart de ses décisions dans le Recueil de la Décision du Conseil constitutionnel sur le contentieux électoral de 1998.

efficace »⁷⁸⁷. Il doit contraindre les acteurs politiques au respect de certaines « règles sans lesquelles une consultation perd toute signification »⁷⁸⁸.

La recherche de la répression des fraudes électorales ou de la responsabilité pénale est pervertie puisqu'elle devient une arme politique permettant l'élimination d'un adversaire politique. Il apparaît que la justice électorale ou pénale, telle qu'elle est mise en œuvre au moment du processus électoral, permet au parti « dopé » de s'assurer le gain de l'élection sur le terrain juridictionnel.

⁷⁸⁷ Philippe (L), *Le contentieux des élections aux assemblées politiques françaises*, L.G.D.J, 1961, p. 213.

⁷⁸⁸ Dominique Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, éd., Montchrestien, Paris, 1990, p. 262.