

ANNALES

2007

**DE L'UNIVERSITE ROYALE DE DROIT
ET DES SCIENCES ECONOMIQUES**

**បោះពុម្ពផ្សាយដោយការឧបត្ថម្ភពីក្រុមសហប្រតិបត្តិការ
សកម្មភាពវប្បធម៌របស់ស្ថានទូតបារាំង**

PUBLIEES GRACE AU SOUTIEN DE L'AMBASSADE DE FRANCE

SOMMAIRE

- **Propos introductifs** : par *Isabelle Thomas*, chef de projet à l'Université Royale de Droit et Sciences Economiques de Phnom Penh Faculté de droit
- **Un droit pour quelle société ?** : Par *Maurice Gaillard*, Professeur de droit à l'Université de Lyon 2
- **La Distinction du domaine public et privé au Cambodge** : Par *Sou Socheat*, Doctorant en droit public à l'Université de Lyon 2, Vice directeur du département de l'industrie et des finances du Ministère de l'économie et des finances
- **Réflexion sur les conflits fonciers au Cambodge** : Par *Hel Chamroeun*, Doctorant en droit à l'Université de Paris I, Vice-directeur du département de la législation du Ministère de l'économie et des finances
- វិវាទដីធ្លីនៅកម្ពុជា : **ហេតុ ចំពើល** និស្សិតបណ្ឌិតច្បាប់នៃសាកលវិទ្យាល័យបារាំង១. អនុប្រធានការិយាល័យផ្នែកនីតិកម្មនៃក្រសួងសេដ្ឋកិច្ច និង ហិរញ្ញវត្ថុ (អត្ថបទជាភាសាខ្មែរ) ។
- **Responsabilité de la puissance publique et juridiction compétente, la problématique cambodgienne**, Par *YAN Vandeluxe*, Directeur adjoint du Service des Recherches juridiques du Sénat, Doctorant en droit public de l'Université Lumière Lyon2.
- **Une voie pragmatique de la mise en œuvre de la responsabilité de la puissance publique, la figure du médiateur**, par *Theng Chang Sangvar*, Docteur en droit de l'Université de Lyon 2, Directeur adjoint à la direction des affaires juridiques du Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de la Construction, Royaume du Cambodge
- **Le caractère international du procès des hauts responsables du Kampuchéa démocratique**, par *Isabelle Thomas*, chef de projet à l'Université Royale de Droit et Sciences Economiques de Phnom Penh Faculté de droit
- **La Chronique d'actualité juridique**, par les étudiants de la filière spéciale de droit de l'Université Royale de droit et sciences économiques de Phnom Penh

Propos introductif

Par Isabelle Thomas, Chef de projet à l'Université Royale de droit et sciences économiques de Phnom Penh, Faculté de droit

Les annales de l'Université Royale de droit et sciences économiques constituent une référence en matière de recherches en droit au Cambodge.

Elles représentent la seule source en langue française de travaux et d'études en droit cambodgien.

Comme le souligne très bien le rapport du Conseil d'Etat, sur l'influence internationale du droit français, la connaissance des droits étrangers s'élève comme une condition substantielle de l'effectivité de la coopération juridique menée par la France.

En ce sens les annales répondent pleinement à ce souci de fournir un accès à l'analyse juridique du droit cambodgien.

Dans une perspective similaire il est à souligner l'importance des travaux effectués par Monsieur le Professeur Maurice Gaillard de l'Université de Lyon 2 qui propose une étude fondamentale du droit constitutionnel cambodgien, en apportant une lecture claire du fonctionnement institutionnelle et politique du Royaume du Cambodge. Ces travaux remis à jour en 2005, participent à la compréhension de l'ensemble du système juridique cambodgien. A sa suite, nous pouvons également rappeler les efforts effectués par Madame Khan-Balivet, maître de conférences à l'université de Lyon 3, qui a su impliquer des jeunes chercheurs cambodgiens afin de rédiger le seul manuel existant d'introduction au droit cambodgien, et qui actuellement œuvre à la mise en place d'un dictionnaire juridique franco-cambodgien avec des équipes universitaires mobilisés en France et au Cambodge.

Toutefois ces travaux sont bien minces au regard d'un droit en construction dont les influences s'accroissent au fil des ans ; un monde des affaires progressivement instruit par les principes de *common law* ; l'édification de code en droit civil inspiré par la coopération japonaise ; alors que ceux de droit pénal sont directement d'influence française. Et à cette mixité de la création normative au Cambodge s'ajoute la pénétration croissante de la réglementation internationale dans divers champs, que sont le commerce, le financement d'entreprise, les droits de l'homme, le droit de la propriété intellectuelle pour ne citer que les domaines juridiques les plus visibles.

Logiquement la complexité juridique devient croissante et la crainte est forte de buter progressivement à une incohérence de l'ensemble normatif au Cambodge.

Les praticiens vont de la sorte se trouver en face de situations où le droit apportera des réponses multiples et quelquefois contradictoires.

A ce titre la recherche en droit peut être considérée comme une voie substantielle, permettant de rendre intelligible un ensemble juridique qui à certains égards risque d'entraîner de nombreuses confusions sur l'interprétation de situations de fait.

Cependant, son développement se heurte à un manque cruel de moyens, de volonté et de ressources humaines.

Dans ce contexte laborieux, il apparaît significatif de féliciter et d'encourager les étudiants qui poursuivent actuellement des travaux de thèse.

D'ailleurs, quatre nouveaux docteurs ont été consacrés cette année et cela constitue une avancée remarquable.

Par ailleurs, pour appuyer le développement de la recherche en droit au Cambodge, le pôle de coopération entreprend la création de ressources pédagogiques en droit cambodgien. En association avec des enseignants de la filière spéciale de droit, il s'agit dans 6 domaines juridiques de constituer des outils de référence, accessibles, fournissant une étude référencée et analytique.

Dans une même perspective, une base de données des textes juridiques cambodgiens est en cours de réalisation afin de fournir aux étudiants et aux enseignants un outil essentiel à toute recherche en droit.

Construire un Etat de droit, n'est pas un objectif vain et ne s'inscrit pas dans des concepts flous faisant écho à des standards internationaux.

Cela suppose la connaissance du droit, sa compréhension et son accessibilité. En cela je tiens à remercier et à encourager les enseignants de la filière spéciale de droit qui par leurs travaux participent à cette élaboration.

Quel droit pour quelle société ?

Par Maurice GAILLARD

Professeur de droit à l'université Lumière Lyon 2

Le colloque organisé à l'occasion du 10^e anniversaire du code du travail cambodgien ne saurait être une simple commémoration/célébration. Il peut et doit être un moment de réflexion sur l'ensemble de l'action juridique menée au Cambodge, d'une appréciation critique sur le droit dans ses applications à ce pays.

Il semble d'ailleurs qu'en matière de coopération juridique on oublie souvent une dimension essentielle : celle de l'adéquation du droit à la réalité sociale qu'il est censé régir. En d'autres termes, la question qu'il faut se poser aussi souvent que possible est celle du pourquoi. Pourquoi telle institution, telle loi, tel droit, telle obligation ? Le juriste habituel (souvent borné dans une posture intellectuelle dogmatique) cherche la réponse dans le droit lui-même et, tel le hamster dans sa cage, tourne stérilement en rond en espérant trouver une solution dans le droit positif.

Le juriste éclairé cherchera la réponse dans les mécanismes sociaux, et cette réponse, dans sa vérité profonde, proviendra de tous les champs possibles et non juridiques de la connaissance (histoire, démographie, anthropologie, géographie, philosophie, économie, etc.).

Les étudiants en droit doivent garder en permanence à l'esprit cette question du pourquoi appliqué aux différents éléments de leur discipline. Elle seule leur permettra de ne pas devenir des juristes, certes experts en mécanique et en ingénierie juridiques, mais capables de répondre seulement à la question du « comment ? », coupés qu'ils seraient de la réalité sociale et plus largement du sens du monde.

Je voudrais en quelques minutes tenter de vous montrer que l'œuvre juridique accomplie au Cambodge souffre de cette insuffisance d'interrogation sur elle-même, sur son sens social.

Etant publiciste et non travailliste, je m'appuierai essentiellement sur le droit constitutionnel qui, après tout, occupe une place privilégiée : exprimant la loi fondamentale qu'est la constitution, il imprime sa marque à toutes les branches du droit, droit du travail inclus.

J'évoquerai tout d'abord les conditions du rétablissement de la constitution avant d'envisager l'adéquation du droit cambodgien aux besoins sociaux.

I – Les caractéristiques de la reconstruction constitutionnelle

Elles sont déterminées par un contexte historique précis et un volontarisme juridique forcené.

Le contexte juridique est celui de la fin des guerres étrangère et civile qui, en plus de vingt ans, ont désarticulé le Cambodge et l'ont laissé pantelant. La communauté internationale, exprimée par l'ONU, a décidé d'offrir alors aux Cambodgiens un secours trop longtemps différé¹.

Le Conseil National Suprême (organisation politique d'union nationale regroupant sous la présidence de Norodom Sihanouk toutes les principales factions politiques cambodgiennes, y compris alors les Khmers rouges) prit, le 30 août 1991, deux décisions capitales :

- d'une part il confia à l'ONU la direction du processus transitoire qui devait conduire à la mise en place de nouvelles institutions ;
- d'autre part, il exprima la demande de voir s'installer au Cambodge « une démocratie de type occidental ».

On ne saurait être plus clair : la commande du nouveau régime étant passée à l'ONU et les étapes vont s'enchaîner assez vite :

- le 23 octobre 1991, les Accords de Paris sont signés et fixent le cadre du déroulement du processus transitoire. Leur annexe V précise les grandes lignes du futur régime politique et juridique cambodgien.
- le 21 septembre 1993, l'Assemblée nationale constituante cambodgienne adopte une constitution conforme aux Accords de Paris.

Mon propos n'est pas d'évaluer le sens et la valeur politiques de ce processus constituant², mais d'apprécier l'ampleur de la greffe constitutionnelle et juridique. Celle-ci, apparemment sollicitée par les Khmers, est exceptionnelle.

¹ En 1992-1993, cela prendra la forme d'une intervention massive et inédite sur les plans humains et financiers (envoi de 22 000 civils et militaires de l'ONU, dépense de plus de deux milliards de dollars).

² Est-ce de l'impérialisme mal déguisé, du néo-colonialisme sous couvert onusien, du mimétisme sous influence, etc. ? A chacun son interprétation.

La constitution cambodgienne, vendue « clés en mains » par l'ONU, est incontestablement « de style occidental »¹, mais surtout elle exprime une sorte de quintessence de la geste constitutionnelle occidentale.

La loi fondamentale du 21 septembre 1993 est un recueil de l'essentiel des recettes constitutionnelles libérales. Tout y est : définition de la souveraineté nationale, monarchie réduite à l'état britannique, séparation des pouvoirs, subtil agencement parlementaire des relations entre ceux-ci², respect du droit et de sa hiérarchie par la création d'un Conseil constitutionnel et la reconnaissance d'un pouvoir judiciaire indépendant.

Dans sa volonté d'exhaustivité, le constituant n'a pas hésité à compiler des revendications d'inspirations contradictoires dont témoigne la liste des droits et libertés reconnus aux citoyens khmers. Certains relèvent d'une conception classique des libertés civiles et politiques quand d'autres suppose une omniprésence étatique héritée des régimes communistes antérieurs³.

Bref, à trop vouloir bien faire, le constituant a pris le risque d'engagements intenables. Mais après tout ce foisonnement est aussi celui de plusieurs textes constitutionnels occidentaux qui ne reculent pas devant les contradictions entre libéralisme économique-politique et protection de l'Etat-providence.

Plus étonnant, est l'espèce de paroxysme constitutionnel dont témoigne la loi fondamentale khmère.

Celle-ci intègre, par exemple, des dispositions issues de conventions internationales, ratifiées par ailleurs, mais qui sont habituellement absentes des corpus constitutionnels⁴ (tels l'insistance mise sur la protection de l'enfance, des femmes).

¹ Rappelons qu'en 1991 l'URSS disparaît et qu'il n'existe pas de contreponds sérieux à l'influence occidentale dans la communauté onusienne.

² Le contexte politique et électoral cambodgien se chargera de dérégler rapidement la machine et chaque législature sera agitée par des crises d'inégales ampleur (en 1997, 1998-1999, 2003-2004). Pour sortir de ces crises, il faudra à chaque fois réviser la constitution.

³ Voir les articles 31 à 50 de la constitution.

⁴ Cf. articles 46 et 48 de la constitution.

Et surtout elle porte au plus haut la valorisation du droit en dotant le Conseil constitutionnel de moyens d'intervention inédits. C'est ce que révèle le cumul possible des contrôles de constitutionnalité *a priori* et *a posteriori* ¹.

Cette débauche de précaution confine à une sacralisation du droit qu'aucun autre Etat dit « développé » ne proclame ni ne pratique.

L'impression curieuse que laisse ce constat est que les « maîtres constitutionnels » onusiens ont voulu que leur élève cambodgien les dépasse d'emblée, alors qu'eux-mêmes ont mis plusieurs siècles pour parvenir à une formulation et un respect trop souvent médiocres de leur propre droit.

La constitution cambodgienne ressemble beaucoup à une invitation au voyage en utopie. Le problème de l'adéquation de ce texte au contexte social cambodgien apparaît dès lors dans toute son acuité.

II – Adaptation du droit ou adaptation de la société

Le problème de l'exportation du droit occidental au Cambodge ne se pose pas seulement sur le fond, c'est-à-dire au sujet de son contenu. Sur ce plan, il est évident que les conditions dans lesquelles se trouve ce pays ne sont absolument pas favorables à une effectivité des droits proclamés. L'insuffisance du développement économique et social est la cause principale de la schizophrénie qu'engendre un placage juridique artificiel sur une réalité sociale qui n'y correspond pas. Les illustrations de cette affirmation sont surabondantes.

Comment, par exemple, permettre aux citoyens khmers d'exercer l'ensemble des droits et libertés reconnus dans leur constitution quand il n'existe aucun moyen sérieux d'information sur leur existence ? L'élément essentiel de la sécurité juridique qu'est la publication des textes de droits nouveaux n'existe pas².

Comment assurer la protection sociale, l'amélioration générale du niveau de vie³ quand les caisses de l'Etat sont vides et que l'aide internationale contribue pour près de moitié aux ressources publiques ?

Comment en finir avec la corruption de l'appareil d'Etat quand les traitements versés aux fonctionnaires se situent aux environs de 20 dollars par mois et que les responsables politiques donne des exemples permanents de prévarication ?

¹ Cf. articles 140 et 141 nouveaux de la constitution

² Le journal officiel n'est diffusé qu'entre les administrations et est difficilement accessible au public.

³ tels que prévues aux articles 65 à 75 de la constitution.

Bref, quelle est la crédibilité d'une constitution et du droit consécutif conçus par les pays riches et exportés dans un pays pauvre ?

Mais l'interrogation doit être plus radicale. C'est la démarche juridique elle-même qui peut être remise en cause à travers ses deux manifestations principales et habituelles qui sont la loi (au sens le plus large) et la décision de justice.

La loi « à l'occidentale » se caractérise par l'énoncé de préceptes généraux de portée variable mais s'adressant toujours à des destinataires considérés à travers des catégories de personnes et contenant des prescriptions obligatoires.

L'ensemble est fixé par un législateur parlementaire ou gouvernemental plus ou moins bien informé.

Dans tous les cas, elle pose un cadre impersonnel qui doit ensuite être respecté par les « sujets de droit ».

Cette démarche législative (qu'elle soit celle de la loi parlementaire ou des différentes sortes de règlements exécutifs) ne correspond pas aux pratiques sociales cambodgiennes. Les relations entre les citoyens cambodgiens sont d'abord et essentiellement personnelles. Elles relèvent d'une reconnaissance mutuelle, parfois individuelle, mais plus souvent collectives, à travers des réseaux à géométrie variable (famille¹, village, clan, etc.). Bref, on l'aura compris, les relations sociales reposent sur un « intuitu personae » omniprésent². Les Khmers ont donc les plus grandes difficultés à admettre la justification de lois ayant les caractéristiques générales évoquées ci-dessus.

¹ Et bien sûr il ne s'agit pas de la famille dite "mononucléaire" des sociétés occidentales, mais plutôt d'une « gens » à la romaine, pour prendre une comparaison elle aussi occidentale.

² Une anecdote peut illustrer ce propos: en 1994, l'administration de la ville de Phnom Penh avait décidé de procéder à des aménagements de grande ampleur en matière d'urbanisme (démolition d'ilots d'habitation insalubres, ouvertures de nouvelles voies, création d'espaces verts, etc.). Toutes les dispositions juridiques avaient été prises: l'arsenal des textes réglementaires (prakas, kret, anoukret...) avait été mobilisé. Et rien ne se passait. Pendant des mois la ville resta inerte et l'on commençait à désespérer d'un passage à l'acte. Puis d'un seul coup, en quelques jours Phnom Penh se couvrit de chantiers qui furent promptement réalisés. L'explication est dans la coïncidence de la détention de responsabilités administratives par des Cambodgiens relevant de réseaux de connivences variées (politiques certes, mais aussi personnels et subjectifs).

Quant à la décision de justice, pourvoyeuse de jurisprudence, elle n'est guère mieux adaptée aux pratiques sociales cambodgiennes.

En effet, le juge « tranche » les litiges dont il est saisi. A la manière d'un chirurgien, il taille, non pas dans la chair, mais dans le tissu social en donnant tort à l'un des plaideurs pour donner raison à l'autre. Qu'il rende une décision balancée ne change rien à l'affaire : celui qui perd son procès, comme celui qui ne le gagne que partiellement seront également mécontents¹.

Et surtout, le juge provoque ainsi l'ouverture d'une plaie qui ne se refermera pas entre les parties disjointes. La relation sociale qui existait entre elles avant le jugement sera détruite et ne pourra que difficilement être renouvelée². L'acte de justice est destructeur parce qu'il suppose que les positions des uns et des autres s'opposent et s'exacerbent dans le débat contradictoire.

Cette idée même d'affrontement se terminant par la défaite de l'un et la victoire de l'autre est étrangère aux comportements khmers. En cas de conflit, les Cambodgiens cultivent au contraire la recherche d'une solution négociée qui permette à chaque adversaire de « sauver la face » et de sauvegarder la relation.

Le droit, qu'il soit légiféré ou judiciairisé, apparaît ainsi aux yeux des Cambodgiens comme un instrument de sauvagerie, de barbarie³, impropre à la préservation des relations sociales et plus largement de l'harmonie qui doit, en toutes circonstances, inspirer la société extrême-orientale.

Ces remarques devraient nous amener à plus de prudence dans notre démarche de coopération qui soulève, au fond, le problème des valeurs que le droit colporte (puisqu'après tout il n'est qu'un habillage formel de rapports sociaux fondés sur lesdites valeurs).

Lorsque Lee Wan Kew, ancien premier ministre singapourien, s'efforçait d'élaborer un contre-modèle aux droits et libertés fondamentaux occidentaux repris par la Déclaration universelle des droits de l'homme, il mettait en exergue

¹ C'est ce que rappelle la sagesse populaire française, datant de l'Ancien régime, qui affirme préférer un mauvais compromis à un bon procès.

² N'est-il pas significatif qu'en Occident même les acteurs économiques, les entreprises, qui veulent, au-delà d'un désaccord, conserver des relations communes lucratives, recourent peu à la justice, mais avant tout à la médiation, la conciliation voire l'arbitrage ?

³ Cette appréciation du droit est assez largement partagée par les peuples d'Extrême-Orient. Mais elle est après tout assez banale : les Romains n'appelaient-ils pas « barbares » le simple étranger qui ne partageait pas leur culture ?

la famille, le respect de l'autorité¹, le travail, l'harmonie, etc. C'était sa manière, non dénuée d'arrière pensées politiques, de dénoncer l'impudence/inconscience des Occidentaux dans leur mise en avant des droits de l'homme².

Cela ne signifiait pas qu'il avait raison pour autant. Les solidarités communautaires étouffantes qu'il préconisait ne valent sans doute pas mieux que l'individualisme occidental exacerbé en égoïsme mondialisé³.

La raison est sans doute dans le sens de la mesure, de la modestie, de la discussion, de l'acceptation des différences mais sûrement pas dans l'abdication des convictions. Celles-ci doivent rester fortes et immuables lorsqu'elles touchent à la nature humaine. Cette conviction nous renvoie à une vieille recherche, celle du contenu des droits naturels engagée par les Lumières, voici trois cents ans.

Chaque société détiendrait alors sa part de vérité.

En 2004, les Cambodgiens ont créé un Conseil d'arbitrage chargé de trouver une solution aux conflits collectifs du travail⁴.

Ce Conseil, qui rencontre un succès certain, statue en droit ou bien en équité. Dans le premier cas, il se conforme comme n'importe quel juge aux règles de droit en vigueur. En revanche, lorsqu'il statue en équité il peut se référer aux valeurs sociales, aux fondements éthiques de la société. Le droit est alors écarté au profit du recours à ses sources de légitimation profonde.

Sans doute n'est-il pas mauvais qu'ainsi, au moins de temps en temps, cessant d'habiller, de masquer, voire de déformer les rapports sociaux, il soit oublié.

¹ Ce respect de l'autorité a une ampleur qui peut sidérer l'observateur occidental. Que l'on songe, par exemple, que depuis 1953, date de leur indépendance, les Cambodgiens n'ont intenté aucune action en justice contre l'une quelconque des décisions des autorités publiques.

² La doctrine des droits de l'homme, utilisée par les Occidentaux comme fer de lance de leur pénétration idéologique du reste du monde, n'est que l'expression de ce que Samuel Huntington nous rappelle dans son fameux livre sur « Le choc des civilisations » : toute civilisation conquérante se présente comme le héraut unique de la vérité universelle.

³ Rappelons-nous toujours que si les systèmes juridiques les plus sophistiqués ont accompagné le progrès matériel stupéfiant de l'Occident, lui valant sa domination mondiale actuelle, ils ont été incapables de l'empêcher de sombrer dans les désastres moraux du génocide et du totalitarisme.

⁴ Cf. CHHYV Phyrum : Le Conseil d'arbitrage, Annales de la Faculté de droit, URDSE, Phnom Penh, 2006.

La Distinction du domaine public et privé au Cambodge

*Par Sou Socheat,
Doctorant en droit public à l'Université de Lyon 2
Vice directeur du département de l'industrie et des finances
du Ministère de l'économie et des finances, Royaume du Cambodge.*

I. Les fondements de la distinction du domaine public et privé

A. La légitimité de la Distinction Domaine public - privé dans la législation cambodgienne

- La tradition juridique romano – germanique, berceau de la distinction des biens publics et privés

La distinction des biens publics et privés adoptée par les pays romano-germanique trouve sa source dans le droit romain, lequel divise les choses en deux catégories : les choses privées et les choses publiques. La tradition romaine a soumis les biens composant les patrimoines publics à un régime dérogatoire par rapport aux biens privés. En fait, deux raisons spécifiques s'attachent à la consécration du régime exorbitant de ces patrimoines publics, l'une concerne la personnalité juridique de leur propriétaire et l'autre relève de leur exclusion du commerce juridique.

Les biens des personnes privées étaient susceptibles de faire l'objet d'une expropriation dans un but d'utilité publique et moyennant une indemnité en argent ou en nature : ils devenaient alors publics au terme d'une procédure dérogatoire au droit commun¹. Tous les privilèges exercés par les personnes publiques sont transférés aux biens soumis à leur administration et disposition. Étant donné que la personnalité juridique de l'Etat romain n'était pas encore complètement affirmée, des moyens d'actions spécifiques furent mis en place

¹ P-G-E. Baillièrre, *Du domaine public de l'Etat de Rome et dans l'Ancien droit français. Des biens qui composent le domaine public de l'Etat, de la délimitation et du conflit entre les juridictions civile et administrative*, Thèse Paris, 1882, pp. 33-35.

pour protéger les droits du *populus romanus*, comme l'*imperium* des magistrats¹ ou les actions populaires sur le fondement d'interdits. Les interdits consistaient en des défenses relatives aux choses publiques qui étaient insérées par le préteur dans son édit. Le droit d'agir en cas de violation d'un interdit relatif aux *res publicae* appartenait à tout citoyen qui était considéré comme le titulaire, au nom du *populus*, d'un droit à obtenir la réparation due en raison de l'atteinte portée à la propriété de la chose publique. Dans le droit classique, la procédure de l'interdit populaire a été maintenue à l'égard des *res publicae* affectées à l'usage de tous, mais, concernant les autres biens publics, les *res fiscales*, il fut désormais possible d'utiliser les actions en revendication qui garantissaient la possession des biens privés². En confirmant la personnalité juridique de l'Etat, tous les biens publics, même ceux qui n'étaient pas affectés à l'utilité publique, bénéficiaient d'un régime juridique dérogatoire du seul fait de leur appropriation par l'empereur et de leur appartenance consécutive au *fiscus* romain.

Le droit romain distinguait clairement les destinations principales des biens soumis à quelqu'un, au public ou à des particuliers. Les biens privés des citoyens romains n'étaient normalement pas destinés à satisfaire un usage public, sauf par le biais de servitudes, c'est-à-dire de manière imposée par l'autorité publique et accessoire à l'intérêt privé qu'ils servaient. Au contraire, les *res publicae in usu publico* n'avaient pas d'autre vocation que de servir l'intérêt général³. Un statut juridique particulier a été ouvert aux biens de l'Etat romain en raison de leur caractère *extra commercium*. Les *res extra commercium*, en droit romain, étaient celles qui n'étaient pas susceptibles d'être vendues ou achetées par une personne privée. Le mot "*commercium*" signifiait la possibilité de figure, soit comme sujet, soit comme objet de droit, dans un acte de transmission de la propriété⁴. Naturellement, les principaux biens publics faisant l'objet d'une telle mesure d'exclusion du commerce étaient les *res publicae in usu publico*, c'est-à-dire les biens destinés à être utilisés par tous, tels les édifices publics, les routes ou les cours d'eau. En effet, l'usage public de ces biens s'opposait à leur aliénation.

¹ *Ibid*, pp. 54 et suivant.

² R. Saleilles, *Le domaine public à Rome et son application en matière artistique*, NRHD, 1888, pp. 513.

³ *Ibid*, p. 540 et suiv.

⁴ R. Saleilles, *op. cit.*, p. 470.

S'inspirant du droit romain, il nous est apparu que la propriété des souverains et des personnes publiques a toujours bénéficié d'une sorte de régime juridique "de base" qui la distinguait des biens privés. Ce régime minimum comportait deux principes : d'une part, les autorités publiques disposaient de divers modes dérogatoires d'acquisition des biens et, d'autre part, leurs biens étaient tous protégés contre les usurpations ou les atteintes portées à leur intégrité par des dispositifs propres et particulièrement sévères.

De nos jours, les pays de tradition juridique romaniste ont gravé dans leurs législations nationales des dispositions relatives aux biens publics et attribuent parfois une valeur constitutionnelle à la distinction des biens. On pourrait citer le Grand-duché du Luxembourg (Constitution de 17 octobre 1868), le Portugal (la Constitution de 2 avril 1976), l'Italie (la Constitution de 27 décembre 1947), l'Espagne (la Constitution de 27 décembre 1978). On pourrait trouver dans ce système romaniste la qualification de public pour quelques biens, peu nombreux sans doute, qui sont tout de même considérés comme devant être réservés à l'appropriation publique. C'est l'idée selon laquelle les biens du domaine nécessaire ne sont susceptibles d'appartenir à aucune personne publique juridique autre que l'Etat. Il s'agit notamment du domaine maritime, du domaine fluvial ainsi que des biens affectés à la défense nationale. En fait, les biens appartenant aux personnes publiques sont de vaste domaine. Les pays de système romaniste ont développé la théorie de la dualité domaniale, c'est-à-dire deux catégories de biens, ceux soumis à la domanialité publique et ceux relevant du domaine privé¹. Il n'y a que les biens du domaine public qui recevront le régime juridique exorbitant. Ainsi, ce sont surtout les caractéristiques issues de l'exercice du droit de propriété par les personnes publiques qui constituent l'assise véritable de la distinction des biens publics et privés, et donc le domaine public et privé.

- *La recherche de la distinction du domaine public – privé dans l'histoire de la législation cambodgienne*

Avant l'arrivée des français, le Cambodge était une monarchie absolue. C'est un pays dont la civilisation est essentiellement agricole. La propriété foncière est la base de la société cambodgienne. Le roi est le « maître suprême du royaume ». Dans cet Etat de type traditionnel, la question sur le statut de la propriété (surtout

¹ O. de David-Beauregard-Berthier, *La justification actuelle de la distinction entre le domaine public et le domaine privé*, Thèse, pp. 345 et suiv.

les biens fonciers) est primordiale, lorsqu'on considère que « la souveraineté royale est un élément de la propriété ». Cette liaison étroite entre la souveraineté et la propriété provient en fait du « caractère de propriétaire du Roi sur son royaume » que connut aussi la France à l'époque féodale. Le domaine royal, dans l'ancien Cambodge s'étendait sur le royaume tout entier. D'où la question sur l'existence de la propriété privée. Deux thèses peuvent contribuer à apporter une réponse : soit, le roi est propriétaire « ordinaire et unique », ou soit, le roi est considéré seulement comme propriétaire « spécifique » du domaine du royaume.

1. Le Roi : propriétaire « ordinaire et unique »

Le roi est le « maître de la terre ». Ce principe s'inscrit dans le vieux droit khmer¹. Le droit de propriété du roi est rappelé lors de son sacre : le maître de cérémonie offre au roi « la terre, l'eau, les forêts, les montagnes, tout le royaume enfin »². La propriété et la souveraineté royale sont confondues. Rien ne peut distinguer entre les biens propres du roi et ses pouvoirs dans le royaume. Le pouvoir royal est considéré comme l'objet de la propriété, du fait du caractère patrimonial de la fonction. Le royaume, en tant que propriété du roi, sert d'assise et de fondement matériel à l'exercice de ses pouvoirs. Le roi est maître du pays parce qu'il est unique propriétaire dans le royaume. La souveraineté royale n'est reconnue et n'est légitime que parce que le roi est propriétaire, parce qu'il possède, en tant que monarque, les terres sur lesquelles il exerce son autorité. Les sujets n'ont que certains droits réels accordés par le roi.

Les cambodgiens, dans l'ancien système précolonial, n'ont pas de droit de propriété. Mais, le roi du Cambodge autorise ses sujets à exploiter le sol et à se servir de tout ce qui est utile au bien-être de ses habitants³. Si la terre attribuée n'était plus exploitée, elle revenait à son propriétaire, le roi. Le droit de propriété khmer était caractérisé par une dichotomie entre la propriété, confiée au roi, et la possession ou l'usufruit, accordé aux sujets. Cet aspect a été souligné par les auteurs qui ont vécu longtemps au Cambodge (Moura, Anymonier...)⁴.

¹ « D'après le vieux droit khmer, les terres étaient la propriété du roi. Malgré les réformes édictées par le roi Ang Duong, la pratique de cette législation n'en continuait pas moins » (Vandy Kaonn, *Cambodge 1940-1991 : la politique sans les cambodgiens*, L'Harmattan, Paris, pp. 26-27.

² A. Leclère, *Recherche sur le droit public des cambodgiens*, 1894, p. 26.

³ A. Leclère, *Recherche sur le droit public des cambodgiens*, 1894, p. 26.

⁴ Maurice Comte, *Economie, idéologie et pouvoir : la société cambodgienne (1863-1886)*, Thèse, Lyon 2, 1980, p. 26.

Ainsi, toutes les choses, les biens du royaume entraient dans le domaine royal sur lequel seul le roi pouvait exercer le droit de propriété. Certaines dépendances du domaine royal sont confiées aux sujets du roi pour l'exploitation. Si on suit cette thèse, il n'existait donc pas de distinction, au sein du domaine royal, entre les biens propres du roi et les biens à l'usage commun de tous que l'on connaît actuellement sous la notion de domaine public. Il n'avait pas non plus de propriété individuelle. Cette constatation peut être fondée sur l'absence de personnalité juridique définie du monarque. En envisageant le roi comme une personne privée, comment peut-on qualifier autrement le statut de sa propriété. Cela nous permet de dire qu'il n'existe pas de distinction entre les biens publics et les biens privés. Seul se trouvait dans l'ancien Cambodge le droit de propriété privée et unique du roi.

2. Le Roi : propriétaire « spécifique »

On ne refuse pas le droit de propriété du roi sur son royaume. Cette conception ne doit cependant pas être interprétée à la « lettre »¹. Le roi bénéficie seulement d'un droit éminent ou d'un droit de propriété général. Ce droit semble être attaché à la notion du « domaine éminent » apparu en France dans l'Ancien régime. A l'époque féodale, le pouvoir royal devint de plus en plus faible à cause des invasions successives. Le royaume a été divisé en petites principautés autonomes qui se déclaraient propriétaires des terres². Le roi est « *déchu de son droit de propriété sur l'ensemble du royaume* »³. Sa propriété ne fut qu'un minuscule domaine. Chaque seigneur féodal exerça le droit de propriété du droit privé sur ses biens propres et également le droit de propriété supérieur sur les terres occupées par les personnes dans sa seigneurie. D'où apparaît la distinction entre domaine éminent et domaine utile.

Aux derniers siècles de l'Ancien régime, le pays a été centralisé sous l'autorité royale. Le roi a repris des pouvoirs sur les seigneurs et les autres autorités à l'intérieur du pays. Le souverain prétendait à nouveau à son droit de propriété sur son royaume. Mais, les prérogatives royales sur les biens des sujets ne sont plus celles d'avant. La propriété royale ne se confond plus avec la propriété ordinaire

¹ Maurice Comte, *op. cit.*, p. 25.

² F. Garrisson, *op. cit.*, p. 28 et s.

³ Ibid.

des particuliers. La propriété reconnue au roi est en effet double. Il est le propriétaire ordinaire sur ses biens propres et le propriétaire « éminent » sur les biens laissés à ses sujets¹. C'est-à-dire que, le roi est « *propriétaire en dernier recours* » sur les terres occupées du royaume.

Au Cambodge, juste avant le protectorat français, en laissant à ses sujets la liberté d'exploiter les terres du royaume, le roi n'était qu'un propriétaire éminent comparable au roi français. L'occupant de la terre possédait les mêmes droits qu'un propriétaire ordinaire, comme l'ont souligné certains observateurs². « *Toute la terre cambodgienne appartenait de droit au roi. De fait elle appartenait à qui la cultivait. Cela était la conséquence des devoirs imposés au trône par la loi bouddhique : la terre du dieu, placée sous la garde du roi, laissée par lui à la disposition de tout homme en ayant besoin* »³.

Ainsi, si on admet l'existence du domaine « éminent », le roi du Cambodge n'est qu'un propriétaire supérieur sur les terres exploitées. Le domaine « utile » appartient aux paysans considérés comme véritable propriétaire au sens classique du concept de propriété. Mais, le roi est aussi un propriétaire ordinaire sur ses biens propres. Lorsque les choses ne sont pas propres au roi et ne sont pas susceptibles d'appropriation privée, les prérogatives du roi se transforment : le roi, personne publique et représentant de l'Etat, n'est plus un propriétaire ordinaire. Il s'agit donc d'un droit spécifique qu'exerce le roi en vue de servir l'intérêt de ses sujets, l'intérêt général. C'est l'apparition du principe selon lequel « *le roi est distinct de la couronne – c'est-à-dire du royaume – dont il n'est que le gérant et l'usufruitier* » ce qui « *souligne la séparation du régime du droit privé et écarte toute prétention patrimoniale* »⁴. Justifiant le droit spécifique du roi sur certains biens appartenant aux peuples et certains biens de caractère d'intérêt général, et acceptant que le roi soit une personne publique, c'est accepter l'existence de la notion de domaine public, mais non juridiquement élaboré.

¹ « Le roi peut agir de manière différente selon sa qualité de propriétaire, souverain ou ordinaire » (H. Pauliat, op. cit., p. 159).

² Maurice Comte, op. cit., pp. 25 et s. ; A. Leclère, « Recherche sur la législation cambodgienne (droit privé) », 1890, p. 255 et s.

³ Mémoire du prince Yukanthor au Président du Conseil Français, 1899, cité dans Jean Delvert, *Le paysan cambodgien*, Paris, Mouton, 1961, p. 409.

⁴ G. Lepointe, op. cit., p. 90; « La royauté est une fonction d'intérêt général plus qu'un pouvoir dans ce concept ; Louis XIV parle de son métier de roi et l'idée est traditionnelle que le roi est investi par Dieu pour représenter le bien commun », p. 92.

- *L'introduction de la distinction dans la législation cambodgienne par le protectorat français*

Selon le droit, la distinction du domaine public et privé trouve son origine dès l'époque du Protectorat français où certaines législations ont laissé des traces. On pourrait citer certains textes comme l'arrêté du 6 août 1903, fixant le contenu de ces deux domaines dans la commune de Phnom-Penh, en exécution de l'arrêté du 15 janvier 1903, réorganisant le domaine en Indochine¹. Selon les termes de l'arrêté du 6 août 1903, le domaine de la Ville comprend : les quais, boulevards, rues, passages et leurs dépendances, les canaux, les routes et les chemins. Quant au domaine privé communal, il comprend : tous les biens appartenant à la municipalité par suite de cession régulière du Protectorat et constituant la dotation de la Ville, ceux acquis à titre onéreux par elle, les biens de toute nature que la Municipalité pourra acquérir ultérieurement, les dotations qui peuvent lui être attribuées.

Cette distinction existait seulement sur l'ensemble des biens constituant le domaine du Protectorat français. Quant aux biens appartenant à la Royauté khmère, il n'existait pas encore clairement de distinction entre les biens du domaine public et ceux du domaine privé. On trouve une telle distinction un peu plus tard avec l'adoption du premier Code civil cambodgien en 1920. Les articles 639 à 643 abordent la question des biens constituant le domaine des collectivités publiques. Le domaine public des collectivités administratives était constitué par les biens dont le caractère d'utilité sociale exigeait la conservation en nature au profit de l'ensemble de la population (art. 640). Le domaine privé des collectivités comprenait les biens qui, ne répondant pas aux mêmes nécessités, pouvaient être indifféremment possédés par des particuliers. Cette législation sur la distinction des deux domaines s'est appliquée pendant toute la période du Protectorat.

Partant de certaines expériences du Protectorat, le législateur cambodgien a adopté de nouveau la distinction des domaines public et privé avec la loi de 2001 portant sur les biens immobiliers. L'article 14 de ladite loi dispose que " *certaines biens de l'Etat et des collectivités publiques sont de domaine public et soumis au régime juridique spécial. Certains autres biens sont de domaine privé et soumis au régime de la propriété privée, faisant l'objet du commerce* ".

¹ Voir Henri Bruel, *De la condition juridique des terres au Cambodge*, Thèse, Poitiers, 1924, p. 69 et suiv.

B. Les Critères de la Distinction du domaine public et privé

- Le contenu de la distinction

La distinction du domaine public et privé donne lieu à deux cas de figure. Elle nécessite d'abord une classification des biens, ceux entrant dans le domaine public et les autres dans le domaine privé. Ce travail d'inventaire est confié à une autorité administrative du domaine de l'Etat. Un autre cas de figure repose sur l'application du régime de la domanialité publique aux autres biens.

Les biens appartenant aux personnes publiques sont de diverses natures. Le domaine public se compose de plusieurs sortes de biens regroupés dans 4 catégories :

- Le domaine public maritime comprend les rivages de la mer, les étangs salés et les dépendances immédiates du rivage proprement dit.

- Le domaine public fluvial est constitué par les cours d'eau et lacs domaniaux, qui comprennent les cours d'eau navigables ou flottables et les canaux.

- Le domaine public aérien au sens habituel désigne les routes empruntées par les aéronefs, et aussi des fréquences radioélectriques pour la diffusion des communications. L'espace atmosphérique est considéré comme une *res nullius* soumise seulement au pouvoir de police de l'Etat.

- Le domaine public terrestre comprend notamment les voies publiques ou voirie terrestre, les accessoires à la voirie comme les arbres des voies publiques ou les réverbères..., les ouvrages publics. Les biens du domaine terrestre sont meubles ou immeubles. La distinction des biens meubles et immeubles s'opère selon les critères généraux du droit privé. D'une manière plus générale, on peut dire que les objets présentant un intérêt historique, artistique ou scientifique font partie du domaine public dès lors qu'ils sont détenus par un service public qui a mission d'assurer leur conservation et leur présentation au public. On pourrait citer les objets d'art et de collection déposés dans les musées, les ouvrages des bibliothèques et des archives publiques. Les biens incorporels sont en principe insérés dans le domaine privé de l'Etat.

Le domaine privé est constitué par tous les biens appartenant aux diverses personnes publiques, qui font l'objet d'une exploitation financière de la part de l'administration comme les immeubles pas encore affectés à l'utilité publique, les terres faisant l'objet de concession pour cause sociale ou pour cause économique, les droits ou biens incorporels de ces personnes publiques.

La distinction des deux domaines réside dans la dualité des régimes juridiques et contentieux auxquels ceux-ci sont respectivement soumis. Le domaine privé est soumis pour une large part aux règles du droit privé et au contentieux judiciaire. Le domaine public est soumis au régime de la domanialité publique, un régime juridique de droit administratif dominé par le principe de l'inaliénabilité et comportant des règles diverses de délimitation, de protection pénale, d'utilisation, etc., inconnues du droit privé. Le contentieux est de nature administrative, mais soumis à la juridiction de droit commun qui possède la compétence à l'égard de l'ensemble des contentieux (article 128 de la Constitution de 1993).

- Les critères adoptés par la législation cambodgienne

L'article 15 de loi de 2001 dispose que " *Sont soumis au domaine public de l'Etat* :

- *les biens du domaine public naturel comme les forêts, les cours d'eau navigables ou flottables, les étangs naturels, les quais, les lais et relais de la mer,*
- *les biens qui sont l'objet de l'aménagement spécial dans le but l'intérêt général comme les ports, les chemins de fer, les stations de train, les aéroports,*
- *les biens qui sont mis à l'usage public, soit par sa nature, soit après l'aménagement spécial comme les voies terrestres, les promenades publics, les trottoirs,*
- *les biens qui sont soumis au service public comme les écoles publics, les bâtiments administratifs, les hôpitaux publics,*
- *les biens de réserve naturelle protégée par la loi,*
- *les biens qui sont des patrimoines culturels et historiques,*
- *les biens immobiliers de la royauté et qui ne sont pas des biens privés des membres de la royauté; ces biens de la royauté sont administrés par le roi "*.

Au vu de cet article, on trouve la volonté de mettre en œuvre les critères permettant de distinguer entre les biens appartenant au domaine public et les biens appartenant au domaine privé de la personne publique. Sont considérés comme biens du domaine public, ceux qui répondent à l'une des deux conditions suivantes : l'usage du public et l'affectation au service public.

L'usage du public : Deux grands auteurs peuvent être cités comme référence pour justifier cette première conception. Selon Proudhon (*Traité du domaine*, I, p. 241), le domaine public est considéré comme réunissant les biens "affectés à l'usage de tous" et pour Ducrocq (*Droit administratif*, 7^e édition, IV, p. 95), le domaine public est constitué par les biens "non susceptibles de propriété privée

par leur nature". L'article 15 prend comme exempleroutes, fleuves, rivages de la mer, les forêts naturelles. Ce critère fait donc référence à une domanialité naturelle et fonde ainsi la distinction des deux domaines sur une différenciation présentée comme irréductible, issue de la nature même des choses.

L'affectation au service public : Cette nouvelle conception reprend le critère de l'affectation à l'usage de tous, mais le complète en y accolant une seconde référence, celle de l'affectation aux services publics. L'élargissement de la domanialité publique aux biens affectés aux services publics est légitimé par le caractère "étroit" de l'idée de l'affectation à l'usage de tous, lorsque sont apparus des nouveaux biens administratifs comme les voies ferrées, les ports, les parcs, bâtiments et mobiliers administratifs etc. (on trouvait ces exemples dans l'article 15 de la loi 2001). Selon ce critère, les dépendances du domaine public sont tous les biens administratifs, meubles et immeubles, qui sont affectés par leur utilisation au fonctionnement de service public après l'aménagement spécial ou adaptation spécifique quelconque.

Ces critères légaux sont confortés par les règlements postérieurs: Anukret du 07 octobre 2005 portant sur l'Administration des terres appartenant à l'Etat. L'article 4 de ce Anukret copie intégralement l'ensemble de la disposition de l'article 15 de la loi 2001. C'est-à-dire qu'aucune explication ou interprétation n'a été portée à l'article 15 en haut. Cet Anukret est important dans la mesure où il précise les mécanismes de délimitation, de classification (en domaine public ou en domaine privé) et d'enregistrement des parcelles de terre de l'Etat.

- Les conséquences de la distinction

Différence de régime juridique, de régime de protection, il s'agit alors d'adopter des règlements spécifiques consacrés aux biens du domaine public. Il s'agit d'une lourde tâche incombant au gouvernement, celle de préparer et d'adopter des mécanismes juridiques propre au domaine public. Il a besoin en plus de magistrats spécialisés en droit administratif, qui maîtrisent la notion de domaine public.

Différence de régime d'utilisation : Les biens du domaine public doivent être uniquement utilisés à des fins d'intérêt général, soit à l'usage direct du public, soit soumis au fonctionnement du service public. Les biens du domaine privé peuvent faire l'objet de concessions (pour cause sociale ou pour cause économique) ou

d'utilisation selon la procédure existant en droit privé. Le transfert des biens du domaine public au domaine privé de l'Etat obéit à des règles spécifiques de désaffectation. Si ces deux domaines ne sont pas bien distingués, l'Etat ne pourra pas affecter ces biens à ses besoins. En outre, le régime de protection du domaine public, biens de caractère d'utilité publique, serait ineffectif et sans intérêt pratique. Ainsi, l'ambiguïté de la distinction peut provoquer des conflits fonciers et des pertes de revenus pour la personne publique. D'où l'intérêt de dégager les causes de cette relativité de la distinction.

II. La relativité de la distinction du domaine public et privé au Cambodge

A. La genèse de la particularité du domaine public dans la culture juridique cambodgienne

- La notion du domaine public n'est pas propre au Cambodge : Le système juridique au Cambodge est inspiré du système Romano-germanique :

L'inspiration juridique, à propos du statut de la propriété, du modèle occidental français, n'est qu'une partie du phénomène général d'influence. Le droit cambodgien n'est pas le seul système au monde. L'influence de systèmes étrangers est un phénomène inévitable pour un pays dont les éléments de droit sont considérés comme « embryonnaires »¹. Jusqu'à aujourd'hui, le droit cambodgien est marqué par un problème juridique difficile : « *au centre du débat juridique cambodgien actuel, la question majeure est sans nul doute celle des lacunes du droit* ». Il se montre donc nécessaire de recourir aux systèmes étrangers pour apporter des remèdes. « *Il est indispensable de recourir, pour compléter les vides, à une méthode reflétant des principes généraux rigoureusement définis et non à des choix politiques arbitraires traduisant de simples rapports de force occasionnels, incapables de garantir l'avenir et les exigences de stabilité et de sécurité juridique* ». En fait, l'importation d'éléments juridiques étrangers est ancienne. Elle répond aux besoins des Etats dont le système juridique était encore traditionnel. Le Conseil d'Etat français a pu noter que « *les phénomènes d'imitation ou d'emprunt dans le monde du droit sont loin d'être nouveaux : ils sont inhérents à la dimension à la fois technique, culturelle, administrative et politique du droit qui a toujours permis, grâce notamment au*

¹ Norodom Ranariddh, *Droit public cambodgien*, t. 1, Presses universitaires de Perpignan, 1998, p. 19.

droit comparé, et parfois imposé, au travers des conquêtes militaires ou coloniales, la circulation de modèles et de concepts »¹.

Le droit cambodgien relève incontestablement du système des droits romano-germaniques², parmi les grandes familles juridiques³. Le droit français joue un rôle remarquable dans le phénomène d'influence juridique du droit cambodgien. Cette constatation est justifiée à la fois par le poids du passé⁴ et par la solidité, la pertinence et la modernité du droit français⁵. Néanmoins, l'importance de la coutume comme source du droit montre l'attachement au modèle juridique traditionnel cambodgien. Toutefois, la modernité du droit suppose l'emprunt de techniques juridiques étrangères. A ce titre, le Cambodge n'échappe pas au phénomène de « concurrence des systèmes juridiques sur le marché international du droit »⁶. Le système de Common Law s'est invité, de manière ponctuelle, dans le droit cambodgien⁷. D'où le nouveau problème d'adaptation du droit.

Malgré l'influence croissante du système de Common-Law, le statut de la propriété au Cambodge reste d'inspiration civiliste. On peut le constater sur certains éléments. Notamment, l'individualisation du droit de propriété s'est inspirée de la conception française de propriété individuelle théorisée à partir de

¹ « L'influence internationale du droit français », Etudes du Conseil d'Etat, La documentation française, 2001, p. 12.

² *Introduction au droit cambodgien*, dir. Maurice Gaillard, Presse universitaire de FDSC, 2003, p. 29.

³ D'après le professeur R. David, les grands systèmes juridiques contemporains sont la famille romano-germanique, la common-law, les droits socialistes, les autres conceptions de l'ordre social et du droit (droit musulman, droit de l'Inde, droits de l'Extrême Orient, droits de l'Afrique et de Madagascar), voir René David, Camille Jauffret-Spinozi, *Les grands systèmes de droit contemporains*, Dalloz, 11^e édition, 2002.

⁴ Voir Partie I.

⁵ Le droit français a incontestablement représenté, depuis la fin du XVIII^e siècle, un modèle dont se sont inspirés de nombreux Etats du monde. Avant d'autres, il constitue à partir de cette époque, sur la base d'une tradition juridique forte, notamment doctrinale, un système juridique cohérent, moderne et intelligible dont les qualités sont aisément reproductibles.

⁶ Etudes du Conseil d'Etat, op. cit., p. 17.

⁷ « Le Cambodge appartient à la famille romano-germanique. Toutefois de manière ponctuelle, le système de Common-Law inspire des réformes. L'élaboration du Code civil et de procédure civile par la coopération japonaise, qui connaît un droit mixte, mélange de famille Romano-germanique et de Common-Law, accentuera certainement cette tendance. » *Introduction au droit cambodgien*, op. cit., p. 29.

la Déclaration des droits de l'homme et des citoyens de 1789¹. L'attachement, en droit cambodgien, du droit de propriété au droit de l'homme a incontestablement émané des principes du droit français. « *Si l'appropriation des biens peut être perçue comme un phénomène universel, la propriété privée apparaît en revanche comme une caractéristique des systèmes juridiques emprunts de culture et de philosophie occidentales* »².

- La discontinuité de la distinction dans la législation cambodgienne

Durant le régime de Sangkhum Reas Niyum et de la République (1953-1975), le Cambodge sort du Protectorat français et devient indépendant. Pendant cette période, le système Romano Germanique, introduit depuis plus de 30 ans, continue de s'appliquer malgré le changement de forme de l'Etat³. Les législations portant sur le domaine de l'Etat n'ont pas évolué. Le Code civil de 1920, révisé en 1951 gardait intégralement ses dispositions portant sur l'existence des deux domaines de l'Etat.

Au cours du Régime du Kampuchea démocratique (1975-1979), les législations portant sur la propriété de toute sorte ont été abandonnées. Il n'existait pas de propriété privée et les enregistrements des biens fonciers ont tous été détruits. Les biens immobiliers étaient considérés comme des biens de production et appartenaient à la collectivité⁴.

Le régime socialiste s'est poursuivi avec la République populaire du Cambodge. Depuis l'établissement du régime entre 1979-1981 le statut de la propriété collective n'a pas évolué et il n'existait toujours pas de propriété privée. En 1989, un Anuket du 22 avril 1989 portant sur la délivrance du titre de propriété privée

¹ Le Conseil d'Etat français a constaté que « la Révolution de 1789 a constitué le ressort idéologique majeur de la diffusion du droit français en Europe et dans le monde. C'est ce ressort qui a permis et permet encore à la France d'apparaître comme le pays des droits de l'homme, c'est-à-dire comme le pays qui est à la source d'un droit dont les principes inscrits dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, formulés de façon concise et dense, ont été diffusés à peu près partout dans le monde » (Etudes du Conseil d'Etat, *op. cit.*, p. 52.

² Stéphanie Pavageau, *op. cit.*, p. 9.

³ "Land law of Cambodia", A study and Research Manuel prepared by East-West Management Institute, Inc., ADB, Phnom-Penh, 2003, p. 22.

⁴ Article 2 de la Constitution du Kampuchea Démocratique.

sur les terres résidentielles a été adopté. Le 03 juin 1989, le gouvernement a mis en application cet Anukret par l'intermédiaire de l'Instruction portant sur les terres utilisées et la Politique d'aménagement. D'après ces textes, le régime de la propriété individuelle est établi sur les terres de maison et le droit de possession des terres agricoles est reconnu (seulement pour celles de moins de 5 hectares). A côté de cette propriété individuelle, le statut de la propriété collective continue de s'appliquer à l'ensemble des autres terres appartenant à l'Etat. Il faut attendre l'adoption de la Constitution de 1993 pour que le régime de la propriété privée de droit romain soit établi sur les biens fonciers au Cambodge.

- La renaissance soudaine de la distinction avec la Loi de 2001

Le 13 octobre 1992, l'Assemblée nationale de l'Etat du Cambodge a adopté une nouvelle loi foncière, laquelle reconnaît explicitement le droit de propriété privé au Cambodge. Mais, on ne trouve rien sur la notion de domaine public et de domaine privé de l'Etat.

La Constitution de 1993 pose les bases de la distinction classique des deux domaines de l'Etat. L'alinéa dernier de l'article 44 de la Constitution dispose que la privation de propriété privée est possible seulement pour cause d'utilité publique et avec une juste et préalable indemnité. Les biens soumis à l'usage dans un but d'utilité publique constituent le domaine public de l'Etat. Or, les textes ultérieurs n'ont pas développé la notion de domanialité publique. Ce n'est qu'avec la loi foncière de 2001 que la distinction entre le domaine public et privé trouve sa source légale.

Le projet de nouvelle loi foncière a été présenté au Conseil des Ministres en octobre 1998. Ce projet a été abandonné après de très fortes oppositions, qui demandaient une nouvelle préparation¹. Le nouveau projet de loi foncière en date du 8 avril 2000 a été préparé en français et présenté au Conseil des juristes. Certaines propositions de changement ont été soulevées et le projet préparé en trois langues, khmer, français et anglais, a été corrigé avant d'être présenté au Conseil des ministres en septembre 2000.

Après l'approbation du Conseil des ministres, le projet a été soumis à l'Assemblée nationale. Les discussions au sein de la Commission compétente de l'Assemblée ont duré de septembre à novembre 2000. Le projet devait être de nouveau corrigé, complété selon les propositions et les avis de la commission de l'Assemblée nationale. La version finale a été soumise au vote de l'Assemblée

¹ Land law of Cambodia, *op. cit.*, p. 26.

nationale au cours du mois de Juillet 2001. Après l'adoption par l'Assemblée nationale le 20 juillet 2001, le projet de loi a été transféré au Sénat. La nouvelle loi foncière a été adoptée par le Sénat le 13 septembre 2001 et promulguée par le Roi du Cambodge le 30 septembre 2001. Selon son article 268, la loi s'applique immédiatement après sa promulgation.

Ainsi, les critères de distinction des deux domaines de l'Etat sont juridiquement mis en place depuis l'adoption de la loi foncière de 2001. Malgré la mention d'exécution immédiate de l'article 268, la loi n'est pas encore effective dans la pratique.

B. La difficulté pratique de la mise en oeuvre de la distinction

- L'insuffisance de réglementation d'application en la matière

La loi foncière a été adoptée en septembre 2001. Plusieurs textes postérieurs ont été mis en place pour l'application de ce texte de loi. On peut noter l'Anukret du 07 octobre 2005 portant sur l'Administration des terres de l'Etat, l'Anukret du 19 mars 2003 portant sur la concession pour cause sociale, l'Anukret du portant sur la concession pour cause économique, le Kret royal du 03 août 2006 portant sur la réglementation provisoire de la désaffectation du domaine public, l'Anukret du 27 novembre 2006 portant sur la règle et la procédure de désaffectation du domaine public et plusieurs réglementations portant sur l'enregistrement des propriétés. Mais aucun texte n'a précisé la question des critères de distinction entre domaine public et privé. (La mise en réalité de ces critères de distinction nécessite des instructions spécifiques ou des savoir-faire). L'efficacité de la loi de 2001 dépend de la volonté de faire suivre par la rédaction de textes d'application¹. L'insuffisance des règlements d'applications spécifiques tient au manque de moyens financiers² et au manque de temps.

La concrétisation de la distinction des deux domaines est rendue difficile par l'obscurité de la disposition de l'article 15 de la loi de 2001. Le texte n'a pas clairement posé les critères de distinction. Cela permet à certains de penser que

¹ Ce problème a été notifié dans le Forum portant sur L'Economie du Cambodge du 9 Mai 2007, voir l'Intervention portant sur "Les terres et le développement des ressources humaines au Cambodge", p. 11.

² Le Forum portant sur L'Economie du Cambodge du 9 Mai 2007, voir l'Intervention portant sur "Les terres et le développement des ressources humaines au Cambodge", p. 11.

rentrent dans le domaine public tous les biens énumérés à l'article 15. Or, le nombre des biens mentionnés dans cet article 15 est très restreint. Cette liste ne recouvre pas l'ensemble des biens de l'Etat affecté à l'utilité publique. Donc, il appartient au juge compétent d'interpréter cet article en cas de contentieux ou sur demande du gouvernement. Mais, le Cambodge manque encore de juges spécialisés en matière administrative¹.

- Le manque d'information et de formation appropriée

L'introduction d'un enseignement de droit portant sur la propriété publique est un tardive par rapport à la mise en œuvre de la législation. L'Université royale de droit et des sciences économiques a introduit cette matière il y a un petit peu plus de deux ans seulement. Cela nous permet de penser qu'il existe un nombre très limité d'administrateurs et de personnes connaissant l'existence de la propriété publique de l'Etat. Ce nouveau programme d'enseignement concerne seulement un public très restreint parce qu'il relève du programme d'enseignement de troisième cycle (Programme de Master en Administration publique).

Dans le cadre de l'Administration d'Etat, la formation continue au sein de l'Ecole Royale d'Administration ne porte pas encore spécifiquement sur cette notion de domaine public de l'Etat ni sur la distinction des deux domaines de l'Etat. L'effort du Ministère de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de la construction pour la promotion et la publication de cette législation sur le domaine public, par l'intermédiaire de séminaires ou de conférences, n'est pas encore satisfaisant. La plupart des agents de l'Administration locale manque encore d'informations et de formations concernant l'existence du domaine public au sein de la propriété d'Etat, pour des raisons de manque de moyens d'information appropriés et surtout de manque de moyens financiers.

- La distinction et la situation actuelle du Cambodge

La distinction des deux domaines demande un travail d'inventaire sur l'ensemble de la propriété de l'Etat. Or, la réalisation de l'inventaire rencontre plusieurs obstacles :

¹ Sur ce point, voir Theng Chan sangvar, " Faut-il renforcer la justice administrative au Cambodge? ", dans *les Annales de l'Université royale de droit et des sciences économiques 2002-2003*, Funan ,PUC, 2005, pp. 39-50.

- L'enregistrement de la propriété des personnes privées n'est pas encore terminé. C'est-à-dire que la délimitation entre les propriétés des personnes privées et celles de l'Etat n'est pas encore certaine.

- Les terres au Cambodge sont dotées de trois différents statuts : Terres de l'Etat qui constitue le Domaine, les terres des particuliers et les terres de la Communauté (le pagode et la communauté des minorités ou aborigènes). Actuellement, les terres appartenant aux aborigènes ne sont pas encore délimitées et enregistrées. Le gouvernement a fait des efforts en mettant en place une politique publique concernant ces terres. Reste encore du temps pour mettre en œuvre cette politique très volontariste.

- Le mécanisme de mise en œuvre de l'inventaire est incertain et inconnu pour les administrateurs des biens de l'Etat, surtout les agents de l'Administration locale. L'obligation de dresser l'inventaire, posée par l'anukret du 27 novembre 2006 portant sur la Règle et la procédure de désaffectation du domaine public, est partagée entre quatre catégories d'Administration : l'Administration centrale, le Service administratif déconcentré, l'Administration provinciale et l'Administration des autres personnes publiques que l'Etat.

Au vu de la situation actuelle du Cambodge, la distinction des deux domaines de l'Etat demande encore du temps. Cela dépend de la volonté claire et précise des pouvoirs politiques, dans le cadre de la détermination des politiques publiques et de leur réalisation, pour la bonne administration des biens de l'Etat.

Réflexion sur les conflits fonciers au Cambodge

Par Hel Chamroeun

Doctorant à l'Université de Paris I

*Vice-directeur du département de la législation
du Ministère de l'économie et des finances*

Les conflits fonciers au Cambodge représentent un problème complexe pour les dirigeants de l'Etat. Le mécanisme de résolution des conflits fonciers, les mesures prises par le législatif et l'exécutif ainsi que l'application de ces mesures par le judiciaire sont devenues une tradition juridique à part qui est étroitement liée à la société khmère, à son mode d'organisation et à sa tradition. Dès lors, la recherche des sources de conflits fonciers ne repose pas uniquement sur des expertises juridiques, en effet la crise foncière, maladie inguérissable de la société khmère actuelle, a besoin de médecins exerçant dans plusieurs spécialités tels que des philosophes, des sociologues, des politologues, des historiens, et des économistes. Par ailleurs, étant moi-même, chercheur et professeur en droit, j'aimerais présenter avec de minces moyens une conception personnelle du problème foncier en vous amenant à réfléchir sur deux questions importantes, à savoir : Premièrement, les sources des conflits nés de la propriété foncière. Secondement, les solutions mises œuvre afin de réduire et de mettre fin à ces conflits.

Paragraphe 1 : Les sources de conflits

Les conflits fonciers apparaissent au moment de la reconnaissance aux citoyens cambodgiens du « droit de propriété » foncière en 1989. Les terres distribuées aux citoyens par l'Etat en 1989, même si elles font l'objet de différents régimes juridiques, sont toutes placées sous la protection de la loi. La protection légale de la propriété sur les terres est à l'origine de la sécurité juridique du droit de propriété foncière, elle est la garantie du droit de posséder des parcelles de terre avec stabilité et pérennité. L'objectif du pouvoir législatif, d'assurer la sécurité juridique au droit de propriété foncière, semble être loin de la réalité du phénomène foncier. Au contraire, l'insécurité juridique lié au droit de propriété foncière n'a cessé de croître et d'enflammer les provinces et les villes du pays de 1989 jusqu'à ce jour.

Si l'Etat déclare partager la propriété foncière aux citoyens avec des principes certains et justes et si les terres partagées sont protégées par la loi en faveur des

propriétaires, comment peut-on imaginer le développement de nombreux conflits fonciers?

Vu que les conflits fonciers sont apparus au moment de la reconnaissance de la propriété privée sur les terres aux citoyens, on peut se demander si *l'insécurité juridique de la propriété foncière est due au manque de principes appropriés dans le partage des terres ou bien au manque d'efficacité dans la protection du droit de propriété foncière en faveur des citoyens.*

A. Le manque de principes légaux effectifs dans le processus de partage des propriétés foncières aux citoyens

1. Le partage des droits de jouissance personnelle sur les terres avant 1989

Après le sanglant régime du Kampuchéa démocratique, le 07 janvier 1979, a été institué le Régime Socialiste de la République Populaire Cambodgienne sous la devise « Indépendance, Paix, Liberté et Bonheur ». Ce nouveau régime promulgue sa première constitution par le Décret n° 01 KR du 27 juin 1981 du Conseil d'Etat après son adoption à l'unanimité par l'Assemblée Nationale le 25 juin 1981.

En vertu de cette Constitution, toutes les terres sont la propriété de l'Etat (Art. 14). Dès lors les citoyens ont droit de jouissance et droit successoral sur les terres que l'Etat attribue à chaque famille selon les conditions déterminées par la loi afin de construire maisons et jardins (Art. 15).

A part les terres pour la construction des maisons et jardins, chaque cultivateur peut utiliser des terres pour la culture saisonnière selon son aptitude au travail et a le droit de bénéficier des fruits de ce travail (Art. 16).

Ainsi, chaque citoyen n'avait pas encore le droit de propriété privée sur les terres, il n'avait que le droit de jouissance personnelle et le droit de tirer les fruits naturels de la terre que l'Etat lui attribuait. Plus précisément, nul n'avait le droit de vendre, de nantir ou d'alterner les terres et d'utiliser les terres agricoles, les terres de forêt à son propre gré dans d'autre but sans autorisation préalable du ministère compétent (Art. 17).

Pour déterminer l'encadrement juridique du droit de jouissance des terres, un sous-décret n°06 ANKR du 06 mai 1985 sur la régulation des usages des terres agricoles, dispose que les autorités de tous les niveaux ont l'obligation de gérer et d'user des terres en général dans les limites de leur territoire administratif, mais il est interdit d'acheter, de vendre, de nantir, d'alterner, de louer les terres, les lacs ou d'employer des travailleurs agricoles sous n'importe quelle forme que ce soit.

Selon l'article 5 de ce sous-décret, chaque famille de citoyens a la possibilité d'utiliser trois sortes de terres agricoles à savoir :

- Les terres constructibles et les terres servant l'économie familiale, y compris les jardins familiaux que l'autorité publique a donnés pour un usage déterminé et conformément à la politique de l'Etat.
- Les terres abandonnées et libres que l'autorité publique permet de réaménager.
- Les terres offertes pour un usage provisoire.

Il s'ensuit que les citoyens n'ont pas le droit de posséder n'importe quelle terre, il nécessite toujours le partage de l'Etat. Tandis que le droit reconnu sur les terres obtenues du partage est limité à l'usage personnel et à en tirer des fruits de manière naturelle.

Au cas où une famille s'arrête de cultiver ou déménage sous des motifs légitimes et avec l'autorisation de l'autorité locale, cette famille doit rendre les terres dont elle jouissait à l'autorité de commune ou de quartier pour que cette dernière permette aux groupes solidaires de culture d'en jouir.

Sur le même fondement (l'Article 5), pour les terres attribuées mais non utilisées, l'autorité locale a l'obligation de les gérer et de les laisser provisoirement aux groupes solidaires de culture ou à une famille.

Pour les familles cambodgiennes rapatriées et qui ont la capacité de cultiver, elles se voient attribuées certaines parcelles de terre pour l'usage. Il en va de même pour les rebelles quittant leur ligne qui s'intègrent dans leurs familles et qui veulent cultiver.

Pour les terres non exploitées, l'article 11 du sous-décret permet de promouvoir et d'élargir les terres agricoles en disposant que « les terres abandonnées et libres et les terres non aménagées se trouvant dans n'importe quelle localité, l'autorité de cette localité doit avoir planifiée une utilisation et une gestion adéquate sans les laisser libres ou les rendre propriété de personne ».

Il n'y pas encore de principe certain dans le partage des terres aux familles des citoyens, c'est-à-dire que le partage dépend de l'autorité locale qui exécute l'objectif politique de promotion de la production agricole de l'Etat.

Après avoir reçue les parcelles de terres partagées par l'autorité locale, chaque famille a l'obligation de participer à la contribution nationale annuelle. Conformément à l'article 2 du sous-décret n°100 ANKR du 19 octobre 1983 traitant du statut de la perception des contributions nationales, modifié successivement par le sous-décret n°20 ANKR du 26 octobre 1985 et le sous-décret n°30 ANKR du 30 décembre 1987:

« Toutes les familles et organisations désignées qui utilisent les terres pour la production agricole ont l'obligation de payer une contribution nationale proportionnellement à la surface attribuée ».

Dans cet objectif, l'article 8 du même sous-décret énonce que « chaque famille et organisation désignée qui utilise les terres pour la production agricole est une entité assujettie à la contribution nationale. Le chef de famille et le représentant de l'organisation désignée utilisant les terres ont l'obligation de déclarer toutes les parcelles de terres possédées pour établir une liste de contribution nationale et sont ceux ayant leurs noms dans la liste de contribution nationale de la commune/du quartier ».

Si chaque famille de citoyens a reçu des parcelles de terres selon le partage de l'autorité locale, la contribution fournie à l'Etat dépendra de la déclaration des surfaces reçues indiquée subjectivement par chacune des familles. Elle ne repose sur aucun document officiel relatif au partage des terres par l'autorité locale.

Il résulte de cette situation des distorsions dans les déclarations des surfaces partagées, car les citoyens manquent de connaissances et de moyens pour mesurer adéquatement leur terre.

Les règles ou les principes régulant le partage des terres agricoles aux citoyens pour l'usage personnel ne sont pas encore bien déterminées au niveau national.

L'absence de principe général dans le partage des terres aux citoyens s'appliquant à tout le pays, à cette époque n'est pas encore un problème. En effet, il reste encore beaucoup de terres et elles n'ont pas encore de valeur pécuniaire/patrimoniale, ce qui est dû en particulier à l'empêchement légal qui limite le droit des individus sur les terres au « **droit de jouissance personnelle et intransmissible** » et non négociable sur le marché. Conformément à l'objectif politique de promotion de la production agricole, les autorités publiques de tout niveau ont l'obligation d'exploiter les terres agricoles pour obtenir un rendement maximum afin d'augmenter l'économie familiale et celle de l'Etat.

Mais la reconnaissance du droit de propriété foncière, équivalant au fait de rendre les terres négociables sur le marché, nécessite principalement la mise en œuvre d'un principe de partage des terres certain et efficace pour éviter tout mouvement d'appropriation illégale des terres.

2. La reconnaissance du droit de propriété foncière pour les citoyens

La restriction du droit des citoyens sur les terres susmentionnée a été tempérée par la modification de la constitution promulguée par le Décret n°14 KR du 18

février 1989 traitant de la modification des articles 15, 16 et 17 de la constitution de la République Populaire Cambodgienne.

Cette modification traduit une volonté indirecte de l'Etat cambodgien dans la reconnaissance du droit de la propriété. En effet, le terme « propriété foncière des citoyens » n'a pas été prévu dans la constitution modifiée, cette dernière indique seulement dans son nouvel article 15 que « Le citoyen cambodgien bénéficie du droit d'occuper et d'user du sol et du droit de succession sur les terres attribuées par l'Etat dans le but de les habiter et de les exploiter ».

Tandis que le nouvel article 16 indique que « l'Etat interdit le fait d'occuper des terres (...) dans l'objectif de les revendre et de les louer. Nul ne peut utiliser les terres agricoles, les forêts à son propre gré dans d'autre but sans l'autorisation de l'autorité compétente ». Finalement, l'article 17 dispose que :

« Le droit d'occuper et d'utiliser le sol sera déterminé par une autre loi distincte ».

Même si le terme « propriété privée sur le sol » n'a pas été prévu dans ces dispositions modifiées, leur contenu montre une lente et prudente évolution de l'Etat cambodgien vers la reconnaissance du droit de la propriété foncière aux citoyens.

Cette évolution est lente parce que cette modification de la constitution permet de créer un encadrement juridique certain pour déterminer le droit d'occupation et de jouissance, à savoir la loi foncière promulgué par le Décret n°100 KR du 13 octobre 1992 du Conseil d'Etat de l'Etat cambodgien.

L'évolution est prudente parce que même si la modification de la constitution a supprimé l'interdiction de vendre, de louer, de nantir ou d'alterner les terres, l'Etat conserve le droit d'interdire l'occupation des terrains libres.

Mais, l'occupation des terrains libres aux fins de les vendre à un prix élevé va devenir un problème majeur. En effet, ces comportements remettent en cause le processus de production agricole, et en particulier ils constituent un fait générateur d'augmentation des conflits fonciers au Cambodge.

Dans cette perspective et pour se conformer à la constitution, le gouvernement a rendu un décret n° 25 ANKR du 22 avril 1989 traitant de l'attribution de la propriété sur les maisons aux citoyens.

3. Le Principe du partage de propriété sur les maisons par l'achat à l'Etat

Selon ce décret, l'attribution de la propriété ne s'étend que sur les maisons/habitations. Cette propriété est reconnue par l'autorité de commune/quartier et l'authentification du titre de propriété, pour que les citoyens

aient un titre officiel, relève de la compétence du Comité du peuple révolutionnaire provinciale/de la ville.

La propriété déterminée par ce décret n'a pas encore de définition précise. Il est seulement indiqué que ce droit est transmissible par succession sans limite de durée ou peut faire objet d'un don ou d'une vente, à l'exception de toute utilisation dans un but et intérêt contraire à la loi. La reconnaissance et le partage de la propriété sur les maisons/habitations aux citoyens ont chargé le titulaire de ce droit de quatre sortes d'obligations :

- Premièrement, l'obligation de payer à l'Etat un loyer annuel de lotissement sur lequel les maisons sont construites.
- Deuxièmement, le chef de famille doit faire une demande d'occupation de la propriété de la maison à l'autorité de commune/quartier du lieu de cette habitation.
- Troisièmement, l'obligation d'acheter définitivement à l'Etat l'habitation ou le terrain de construction de cette habitation, à l'exception des maisons construites aux frais du citoyen lui-même ou lorsque l'habitant est commissaire, personnel, ouvrier, militaire. Pour l'achat définitif à l'Etat, le titulaire de ce droit doit payer un impôt de 10 % de la valeur de la maison.
- Quatrièmement, l'obligation de conserver, de nettoyer, d'assurer la propreté et le confort de l'habitation.

Donc pour tous les citoyens en général, cette attribution de propriété se ferait sous forme d'achat définitif à l'Etat, il ne s'agit pas d'acquérir la propriété gratuitement. Le partage des propriétés sur les maisons se base sur le principe d'achat définitif à l'Etat.

Ce principe a été appliqué à Phnom Penh par la circulaire n° 02 SR du 07 février 1991 traitant de l'attribution de la propriété et de la vente des maisons aux citoyens dans la municipalité de Phnom Penh.

Un problème se pose toutefois : Comment faire si celui qui habite la maison n'a pas la possibilité de l'acheter définitivement? Cette question peut aller jusqu'au conflit de propriété sur la maison entre celui qui occupe la maison mais qui n'a pas la possibilité de l'acheter avec celui qui ne l'a pas en possession mais qui a en revanche la possibilité de l'acheter.

Ce principe de partage des propriétés sur les maisons par la vente définitive aux citoyens ne constitue pas une politique de partage des terres au citoyen équitable. Au contraire il est à l'origine de problèmes entre ceux qui ont beaucoup de moyens et ceux qui n'en ont peu ou pas pour acheter définitivement à l'Etat. L'Etat n'a pas précisé ce que devenait le droit de jouissance des maisons attribué aux citoyens en 1979 lors de la reconnaissance du droit de propriété en 1989.

Or, l'Etat oblige les citoyens qui avaient le droit de jouissance sur les maisons et les terrains à construire depuis 1979, même si ce droit était limité à la jouissance personnelle non transmissible, d'acheter définitivement. Il semble donc rejeter totalement le droit de jouissance personnelle des citoyens qui l'avaient depuis. Cette nouvelle mesure s'apparente à une déclaration d'expropriation, sur les terres construites et habitées par des citoyens pauvres au profit de citoyens riches.

4. Principe de partage des propriétés, des possessions et des concessions foncières selon la dimension et le type de terre donné

La circulaire d'application (n° 03 SNN du 03 juin 1989) portant sur la politique de gestion et d'utilisation des terres, a distingué trois sortes de terres à attribuer aux citoyens :

- a. Les terres constructibles pour habitation : elles doivent être attribuées aux citoyens sous forme de propriété dont la dimension est limitée à 2000 m². Mais, pour les familles qui avaient avant des terres ayant des dimensions dépassant cette limitation, ils peuvent garder le surplus sous forme de terre en possession.
- b. Les terres de rizière ou du jardin pour la production/exploitation : cette sorte de terres est attribuée, sous forme de terres en possession, aux citoyens, la dimension est limitée au maximum à 5 hectares, et dépend de la grandeur des locaux et de l'aptitude de chacune des familles. Mais, ces terres sont attribuées seulement aux familles se consacrant à la culture pendant au moins un an jusqu'au jour de cette circulaire.
- c. Les terres cultivées en faveur de l'économie nationale : ces terres mesurant plus de 5 hectares sont attribuées sous forme de concession aux citoyens durant une durée déterminée dépendant de la saison de chacune des cultures.

En vertu de cette circulaire, le droit de propriété est un droit stable, à durée indéterminée, même sans usage ou exploitation, à moins qu'il y ait des dispositions légales spéciales contraires. Ainsi la possession constitue un droit à durée indéterminée dans l'usage et ne se perd pas par l'absence d'usage.

Cette circulaire distingue les terres constructibles des terres agricoles qui constituent respectivement l'objet de partage des propriétés et des possessions aux citoyens, ce qui semble contraire au contenu du sous-décret n° 25 ANKR du 22 avril 1989 qui exigeait que tous les citoyens devaient acheter à titre définitif les terres constructibles à l'Etat. En ce qui concerne les terres agricoles, seules les familles ayant occupées des terres de rizière ou de jardin depuis au moins un an jusqu'au jour de cette circulaire, peuvent recevoir la possession de ce type de terres.

Dés lors les familles ayant cultivé les terres de rizière ou de jardin, qu'elles ont reçues grâce au partage de l'autorité locale, pendant moins d'un an jusqu'au jour de ladite circulaire, perdront-elles ce droit de jouissance personnelle sur de telles terres ? Tandis que les immigrés, les rapatriés et les rebelles se voient attribués des terres pour construire des maisons, des terres de rizière ou de jardin libres ou des terres à aménager, alors même qu'ils sont installés depuis moins d'un an. Donc, ce principe de partage des terres reste entaché de nuance et révèle le manque de consistance dans la politique de partage des terres aux citoyens. L'inconsistance du principe de partage des terres aux citoyens entraîne un partage non équitable, non égal entre les citoyens, ce qui engendre des conflits fonciers.

5. Le principe de partage des terres par le comportement d'occupation du sol l'« Usucapion »

La loi foncière promulguée par le décret n° 100 KR du 13 octobre 1992 a redéfini la propriété et la possession des terres. Ce qui est intéressant est que cette loi mentionne encore que le droit de propriété ne s'applique qu'aux terres constructibles (Art. 19), c'est-à-dire que les autres sortes de terres, telles que les terres agricoles, ne sont pas prises en compte par cette loi foncière. De même les droits des terres constructibles en centre ville et en ville seront déterminés par une autre loi particulière.

Le mécanisme de la possession est à la fois un moyen d'acquisition de la propriété des terres constructibles en périphérie et un moyen utilisé par l'Etat pour partager les terres aux citoyens du fait de leur comportement d'occupation. Celui-ci doit remplir cinq conditions, à savoir : une occupation non violente, de bonne foi, publique, continue, et non équivoque.

Lorsque ces cinq conditions sont remplies sur les terres libres, qui ne sont pas encore enregistrées, le comportement d'occupation apportera à la possession un effet juridique en la transformant en une situation juridique, c'est-à-dire transformer l'occupation en un droit d'occupation légitime appelé le droit de propriété.

En vertu de l'article 61 de la loi foncière, la possession n'est ni un droit ni une situation juridique. La possession a été clairement déterminée comme une situation, c'est-à-dire un état lié au comportement d'occupation. A condition que ce fait continue dans le temps et remplisse certaines autres conditions, il deviendra un droit. Il s'en suit qu'à l'issue d'un certain délai, le fait d'occupation devient un droit d'occupation.

Ce qui pose problème en pratique est la condition « publique » de la possession. L'article 66 de cette loi dispose que : la possession d'un immeuble est considérée comme ayant rempli la condition « publique » lorsque :

- le possesseur a fait une demande d'occupation au chef de la commune/chef du quartier du lieu.

- Le possesseur s'acquitte régulièrement de l'impôt.

Ces deux conditions ne sont pas appliquées de manière efficace. Certains possesseurs occupent les terres sans avoir demandé/déclaré au chef de la commune/du quartier compétent, ou même ils auraient déclaré, ne paient pas d'impôt. En effet, à ce jour il n'existe pas encore de loi traitant de l'impôt sur les terres, sauf bien sûr les impôts sur les terres non utilisées.

Cette loi foncière a créé deux registres à savoir : le registre de possession et le registre de propriété. Ce qui veut dire qu'occuper les terres est considéré légal ou conforme à la loi, lorsque ces occupants font la demande d'enregistrement au registre de possession ou registre de propriété. Mais cette loi n'a pas prévu de droit aux occupants qui n'auraient pas demandé l'enregistrement ; cette situation résultant de plusieurs causes :

- Premièrement, les frais d'enregistrement sont élevés, ce qui ne permet aux citoyens pauvres de remplir cette condition.

- Deuxièmement, l'Etat n'a pas la possibilité d'enregistrer les terres rapidement ou à temps.

- Troisièmement, il n'existe pas de loi fiscale sur les terres.

- Quatrièmement, la loi foncière n'a pas prévue la situation des occupants qui n'ont pas encore fait la demande d'enregistrement.

Il y a beaucoup d'occupants non enregistrés, en comparaison avec ceux qui le sont. Ces premiers sont alors en situation illégale, ou autrement dit sans protection légale.

L'occupation des terres sans enregistrement offre une occasion de s'emparer des terres ce qui constitue une source substantielle de conflits fonciers jusqu'à ce jour. Le vrai processus de possession n'est pas la cause des conflits, seul le manque de moyens dans l'application de ce processus en est la cause.

Le partage des terres par le comportement d'occupation s'est apparenté à une permission légale permettant aux plus riches de récupérer des terres pour les vendre à un prix élevé. L'application non conforme de ce mécanisme de possession aux dispositions de la loi foncière entraîne la perte des droits des occupants pauvres en raison de leur manque de moyens pour s'enregistrer ou du lent processus d'enregistrement. Ceux qui ont beaucoup de moyens auront l'occasion de récupérer les terres sous forme de possession pour les vendre, de

manière légale, ayant les moyens de les enregistrer, mêmes si elles sont déjà occupées. Cette situation entraîne l'accumulation d'occupations et constitue l'origine des conflits.

Cette situation favorable à la naissance et à l'accroissement des conflits fonciers a besoin d'un nouvel encadrement juridique approprié à la situation réelle et qui préviendrait et empêcherait les potentiels conflits dus aux lacunes de la loi foncière de 1992. Une nouvelle loi foncière voit alors le jour par le décret royal n° NS/RKM/0801/14 du 30 août 2001 ayant pour but de pallier les lacunes qu'a laissées la loi foncière de 1992 et de créer un nouveau mécanisme pour le partage des terres avec équité afin d'éviter la crise liée au vol des terres.

6. La modification des conditions de possession et le principe de partage des terres par la concession sociale

Constatant que la possession est une cause importante de naissance et d'accroissement des conflits fonciers, l'article 29 alinéa 2 a supprimé le partage des terres par possession en disposant que « l'occupation par possession est terminée par la présente loi dès son entrée en vigueur ». Néanmoins pour les possessions existantes, si elles ont rempli les conditions légales, elles seront devenues des propriétés et continueront à produire des effets pour s'ériger en droit de propriété.

En ce qui concerne la condition « publique », cette nouvelle loi exige tout simplement que le possesseur doit occuper les terres publiquement en permettant aux personnes intéressées de pouvoir en prendre connaissance. Pour que ce soit adéquat avec la situation réelle de l'occupation des terres, l'article 42 de la nouvelle loi foncière prévoit que toute personne qui n'a pas enregistrée sa possession légale par ignorance ou imprudence, conserve toujours son droit de bénéficier de la protection légale en ce qui concerne l'acquisition de la propriété. Donc, ces dispositions procurent une légalité à tous les occupants qui se trouvent dans une situation illégale, même si la condition « publique » de l'ancienne loi n'est pas remplie.

La suppression de la possession par cette nouvelle loi est remplacée par la concession sociale qui se dote d'un caractère certain et préétabli pour le partage des terres à des bénéficiaires désignés qui remplissent les critères légaux. Cette mesure a un caractère plus restreint et plus complexe que le mécanisme de possession, en effet, la possession permet d'occuper un terrain à son gré, à condition que ce terrain soit libre, avant le dépôt de la demande d'enregistrement à l'autorité locale. Alors que la concession sociale n'est pas née de la situation

d'occupation réelle des terres, c'est-à-dire qu'elle doit préalablement se baser sur les actes juridiques avant d'entrer en occupation.

Il reste à espérer que ce mécanisme de concession sociale puisse s'appliquer de manière efficace, constante et juste à l'égard des bénéficiaires qui ont effectivement remplis les critères légaux.

La possession est arrivée, certes, à sa fin, mais les terres qui ne sont pas encore enregistrées restent toujours très nombreuses. Le non enregistrement équivaut à l'absence de protection légale. L'absence de protection légale implique alors un accroissement des conflits fonciers.

B. La protection limitée du droit de propriété foncière

La protection du droit de propriété dépend de la valeur juridique des actes officiels rendus par l'autorité compétente.

1. L'autorité de certification de droit sur les terres

Pendant ces trois dernières décennies, les institutions compétentes pour rendre des certificats de droit sur l'immeuble ont changé.

Selon le sous-décret n° 25 ANKR du 22 avril 1989, le droit de propriété de la maison doit être reconnue par l'autorité de commune/quartier et le comité du peuple révolutionnaire de la province/ville est l'organisation compétente pour émettre des certificats de titulaire de droit aux citoyens.

Sur le fondement de cette disposition, la propriété est étroitement liée aux certificats d'habitation et de famille qui sont des actes officiels reconnus par l'autorité de commune/quartier. Jusqu'à ce qu'en pratique, ces actes soient quasiment devenus des actes juridiques de référence du droit de propriété, et jusqu'à ce que l'autorité de commune/quartier soit considérée dans la pensée des citoyens comme une institution compétente dans la reconnaissance et la certification du droit de propriété sur les terres et pour toutes les opérations d'achats-ventes des terres dans tout le pays, en l'absence d'autorité cadastrale.

En vertu de la directive d'application n° 03 SNN du 03 juin 1989, les droits sur les terres relèvent de trois catégories suivant le type de terres offertes par l'autorité et offrent trois différentes sortes de certificats :

- Pour les terres constructibles : titre de propriété émis par le président du comité de la province/ville.
- Pour les terres de rizière/de jardin pour l'exploitation agricole : titre de possession émis par le président du comité du district.

- Pour les terres cultivables au service l'économie nationale : titre de concession sociale émis par le ministère de l'agriculture.

Cette directive ordonne au ministère de l'agriculture de préparer et de créer une direction cadastrale et foncière pour la gestion et l'utilisation des terres de tout le pays. Onze jours après cette directive, le sous-décret n° 31 ANKR du 14 juin 1989 sur « la transformation de la Direction de gestion de la politique économique agricole en Direction du cadastre » a décidé de transformer la Direction de gestion de la politique économique agricole en Direction du cadastre sous la gestion et la direction du Ministère de l'agriculture avec une structure de gestion unitaire dans tout le pays.

Le rôle et les obligations de la Direction du cadastre seront déterminés par un arrêté du Ministère de l'agriculture n° 111 PRK.KSK.CHT du 31 octobre 1989 sur « l'organisation et le fonctionnement de la Direction du cadastre avec pour mission d'élaborer des documents concernant la gestion et l'utilisation des terres et de contrôler et de décider sur les demandes d'occupation des terres dans le domaine de sa compétence.

En 1994, cette Direction du cadastre est transférée au Ministère de l'agriculture et placée sous la direction du Conseil des Ministres par le sous décret n° 58 ANKR du 03 octobre 1994 sur « le transfert de la Direction du cadastre du Ministère de l'agriculture sous la gestion du Conseil des Ministres ».

Après la création du Ministère de l'aménagement du territoire, de l'urbanisation et de la construction par le décret royal n° NS/RKM/0699/09 du 23 juin 1999, le sous-décret n° 62 ANKR.BK du 20 juillet 1999 a décidé de l'organisation et du fonctionnement de ce ministère en créant une Direction Générale du cadastre et de la géographie qui aura pour mission d'assister ce ministère et de délivrer les certificats fonciers de tout le pays.

Précisant cette tâche, la loi foncière de 2001 indique dans son article 235 que, à part l'administration du cadastre, aucune autorité ne peut déterminer les propriétaires des terres. Et l'administration centrale du cadastre est la Direction Générale du cadastre et de la géographie qui est placée sous la gestion du Ministère de l'aménagement du territoire, de l'urbanisation et de la construction.

Il en résulte que l'administration du cadastre est la seule institution compétente pour délivrer un titre de propriété de l'immeuble et un titre de droit d'occupation immobilière pour toutes les terres du pays.

La détermination de l'institution compétente dans l'émission de cartes certifiant les droits sur les terrains est le premier pas vers une protection efficace du droit de propriété foncière. Mais, cet objectif fait face à beaucoup d'obstacles tant juridiques que techniques depuis l'enregistrement jusqu'à la délivrance du titre

de droit définitif. Les dysfonctionnements intervenant dans le processus d'enregistrement constituent un facteur favorisant la naissance des conflits fonciers.

2. La protection du droit de propriété foncière par l'émission de titre

Certes, l'enregistrement et la délivrance de titre de propriété constitue une longue démarche dans l'opération visant à protéger le droit de propriété, principe prévu par la constitution dans son article 44 alinéa 2 « la propriété privée légale est placée sous la protection de la loi ».

Les terrains qui s'étendent sur le territoire du Cambodge sont majoritairement non enregistrés au registre cadastral.

Les terres déjà inscrites au registre cadastral ne posent plus de problème, mais la majorité abondante des parcelles de terres qui sont dans l'attente d'un enregistrement font l'objet de vifs conflits sur presque tout le territoire cambodgien.

Est-ce que tous les occupants qui le sont à l'insu de l'autorité, même s'ils occupent depuis longtemps déjà, verront rejeté leur droit sur les terrains ou bien pourront ils bénéficier d'une protection légale ? S'ils ne peuvent pas en bénéficier, quel sera le degré de cette protection ?

Sur le fondement de la loi foncière de 2001, les cartes certifiant le droit foncier sont de deux sortes seulement, à savoir : titre de droit d'occupation immobilière et certificat de propriété de l'immeuble.

Qu'est-ce que le titre de droit d'occupation et d'utilisation des terres ?

Selon le contenu de la Directive d'application n° 03 SNN du 03 juin 1989, il semble distinguer les cartes en trois sortes selon la nature du droit à savoir :

- Pour le droit de propriété, c'est le titre de propriété
- Pour le droit de possession, c'est le titre de droit d'occupation
- Pour le droit de concession, c'est le titre de droit d'occupation des terres concédées.

Mais cette Directive précise que tant que l'on n'a pas de loi foncière, l'Etat délivre le titre de droit d'occupation et d'utilisation des terres à titre provisoire. Donc, on ne peut pas encore déterminer de manière certaine la valeur juridique de ce titre de droit d'occupation et d'utilisation des terres à savoir si elle est un titre de propriété, de possession ou de concession.

Malgré l'existence de la loi foncière de 1992, la nature du titre à délivrer pour chaque type de terres n'a pas été indiquée, si ce n'est qu'une distinction des

registres en deux catégories à savoir : le livre d'inscription de la propriété et le livre d'inscription de la possession de l'immeuble.

Finalement, cette distinction n'est pas effective. En effet, l'article 214 de cette loi permet à la Direction du cadastre, tant que les plans ne sont pas fixés et du fait de manque de moyens techniques, d'utiliser un seul livre d'inscription des immeubles à la place des deux livres cités, en procédant à une inscription distincte entre la propriété et la possession.

En tout état de cause, avant 2001, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi foncière, on constate que dans la pratique, la délivrance de certificats certifiant le titulaire de l'immeuble domine, bien que les cartes certifiant le droit d'occupation et d'utilisation des terres soient très nombreuses.

La loi foncière de 2001 a supprimé ces nuances concernant la valeur juridique des cartes certifiant le droit d'occupation et d'utilisation des terres tout en distinguant clairement deux sortes de cartes:

- Titre de droit d'occupation immobilière à délivrer pour les terres en possession.
- Certificat de propriété de l'immeuble à délivrer pour les terres en propriété.

Les terres se dotant des cartes et certificats susmentionnés, peu importe leur nature, sont toutes protégées par la loi, par contre ceux qui n'en ont pas font actuellement l'objet de conflits.

Les occupations traditionnelles de terres non enregistrée, soit due à l'inaptitude de l'occupant, soit due à l'inaptitude du ministère, sont placées en dehors de toute protection légale et donc susceptibles d'être abusées. Ses habitants se trouveront toujours dans la précarité, l'instabilité et l'insécurité juridiques.

Par ailleurs, sous quel encadrement juridique la vente des terres non enregistrées pourra être effectuée, alors que la vente selon la loi foncière de 2001 n'est qu'un transfert de propriété et non pas le transfert d'un droit d'occupation traditionnelle ?

Bien qu'elles ne soient pas encore enregistrées, de telles terres circulent déjà activement sur le marché et sont sujettes le plus souvent à des conflits.

Elles circulent activement parce qu'elles sont faciles à vendre sans payer d'impôt à l'Etat au moment où les frais d'enregistrement sont très élevés, empêchant ainsi l'enregistrement.

Tandis que les autorités locales continuent, à certifier les actes de vente par des cachets rouges ?, alors que ces cachets n'ont aucune valeur juridique pour assurer la sécurité juridique des actes en cause.

Ainsi, une règle d'usage est née dans le contrat d'achat/vente sans enregistrement et ce, en se basant sur la confiance mutuelle entre le vendeur et l'acheteur, ce qui

n'est qu'une confiance précaire et susceptible d'être facilement biaisée lorsque l'accroissement du prix des terres est imminent.

Cette situation transforme le conflit sur l'occupation. Un tel conflit ne semble pas mériter d'être nommé conflit de propriété foncière, en effet, il n'y a pas encore de propriété tant que les terres ne sont pas encore enregistrées.

Face à ces crises, certains mécanismes de résolution des conflits fonciers ont été créés successivement durant le début de ce nouveau siècle en vue de résoudre les crises foncières à temps et avec efficacité. Est-ce que ces mécanismes répondent vraiment aux objectifs attendus ? Est-ce que ces mécanismes constituent des réponses appropriées à la réalité du phénomène des conflits fonciers au regard du cadre juridique en vigueur ?

Paragraphe 2 : La résolution des conflits fonciers

Le système de résolution des conflits fonciers institué au Cambodge et effectif à l'heure actuel se divise en trois phases : la résolution du conflit au cas par cas (*in concreto*), la résolution des conflits par la commission du cadastre et l'autorité nationale de résolution de conflits fonciers et la résolution par voie judiciaire

A. Le mécanisme de résolution *in concreto*

Un tel mécanisme prend la forme d'une commission pour la résolution des conflits fonciers qui démissionnera après avoir mis fin au conflit définitivement.

Cette résolution se fait par la médiation et lorsqu'elle est compliquée, une proposition de résolution est soumise aux autorités supérieures telles que les ministres ou le premier ministre qui décideront en dernier lieu.

On dénombre aujourd'hui 4 commissions réparties dans diverses provinces du pays.

Ainsi, la commission interministérielle ayant pour mission de contrôler et d'étudier les conflits fonciers dans la commune Prey Sloeuk, district Treing, Province de Takeo, a été créée par une décision n°68 SSR du 05 novembre 2003. Elle a pour mission de contrôler et d'étudier sur place dans l'objectif de rédiger un rapport, une évaluation et une conclusion et de soumettre une proposition à l'aide des résultats du contrôle et de l'étude qui sera transférée par l'intermédiaire du Conseil des Ministres au Chef du gouvernement pour lui demander son avis.

La commission mixte interministérielle des conflits fonciers dans le district de Kroch Chmar, province de Kampong Cham et dans le district de Peareing, province de Prey Vêng, a été créée par la décision n° 02 SSR du 11 janvier 1994.

Elle a pour mission de se rendre sur place et de résoudre le conflit sous la direction du Ministère de l'Intérieur.

La commission qui peut entamer des recherches relatives aux conflits fonciers entre la province de Kampong Cham et la province de Kratie, a été créée par la décision n° 139 SSR.KSK.MSR du 14 mars 1992 sous la direction du Ministère de l'agriculture. Elle a pour mission de rechercher sur place les causes du conflit et de proposer des mesures de résolution qui seront soumises au Ministère de l'agriculture qui tranchera.

Il en va de même, de la commission mixte pour l'examen et la recherche sur les plaintes des citoyens de la commune de Trapeing Kul et du village de Sgurn Pich, commune de Kantork, district de Phnom Penh, province de Kandal, créée par la décision n° 97 SSR du 26 novembre 1992. Elle a pour mission d'étudier, de faire des recherches et de déterminer l'endroit du conflit pour dresser un rapport et relever les propositions au Conseil qui examinera et décidera en dernier ressort.

B. Le mécanisme de résolution par la commission cadastrale

Avant la création de cette commission cadastrale, la commission de résolution du phénomène foncier des provinces-villes avait été créée par la décision n° 47 SSR du 10 juin 1999 sous la direction du Ministère de l'aménagement du territoire, de l'urbanisation et de la construction. Elle était dotée d'une mission importante, étudier et rechercher les mesures de résolution effective des conflits fonciers en province et en ville, dresser un rapport sur les mesures de résolution. Les résultats de ce travail devaient être soumis au gouvernement qui avait pour tâche de désigner les officiers chargés d'engager le débat de conciliation avec les représentants des grévistes et des manifestants en cas de manifestation ou de grève concernant les conflits fonciers.

Toutefois, cette commission n'a pas encore de compétence pour résoudre directement les cas de conflits fonciers.

Le blocage des plaintes concernant les conflits fonciers devant les tribunaux et certains conflits nés de défauts purement techniques sont des sources importantes de tensions exigeant que le gouvernement élabore un encadrement juridique afin de résoudre extrajudiciairement les phénomènes fonciers.

Pour atteindre cet objectif, la loi foncière a donné compétence de résolution des conflits à la commission de cadastre créée au sein du Ministère de l'aménagement du territoire, de l'urbanisation et de la construction. L'article 47 de cette loi prévoit que :

« Le conflit entre les parties sur un immeuble donnera lieu à une enquête et sera résolu selon la procédure déterminée. Le résultat de l'enquête sera soumis à la commission du cadastre créé au Ministère de l'aménagement du territoire, de l'urbanisation et de la construction. Cette commission décidera de l'issue du conflit. En cas d'insatisfaction de l'une des parties, les recours devant les tribunaux sont possibles. L'organisation et le fonctionnement de cette commission sont déterminés par décret ».

Le sous-décret n°47 ANKR.BK du 31 mai 2002 a distingué les commissions du cadastre en trois degrés à savoir : au niveau du district/arrondissement, au niveau de la province/ville et au niveau national. Les commissions du cadastre au niveau du district/arrondissement et au niveau de la province/ville n'ont qu'une compétence de conciliation des conflits nés en dehors de la zone d'adjudication. Cette conciliation doit respecter la coutume, la tradition et les techniques cadastrales.

La résolution des conflits fonciers par conciliation est une mesure importante pour les conflits nés des occupations non protégées par la loi ou se trouvant en dehors de l'encadrement de la loi foncière. Comme mentionné précédemment, toutes les terres qui ne sont pas encore inscrites dans les registres cadastrales sont des terres, non protégées par la loi. Si la dimension des terres n'est pas bien déterminée selon les techniques cadastrales, les limites ne peuvent pas être prétendues comme exactes et on ne sait pas non plus depuis combien de temps le comportement d'occupation existe. Ces incertitudes sont des lacunes auxquelles la loi ne peut avoir de compétence, puisque elle ne protège que les occupants qui se sont déclarés aux autorités locales et ont reçu les titres de droit. Le fait d'être en dehors de cette loi exige que les parties au conflit se comprennent, qu'ils acceptent les règles traditionnelles et la médiation des chefs de village pour se réconcilier et mettre fin au conflit en partageant les terres en conflits de manière adéquate et équitable selon la coutume de chaque région.

Cependant, cet objectif n'est qu'une chanson mélodieuse mais difficile à atteindre en réalité. Lorsque la valeur des terres augmente, l'intérêt économique est élevé, la partie ayant beaucoup de moyens le plus souvent résiste pour arracher la victoire, en menant parfois une bataille sanglante.

Ce mécanisme de conciliation peut être efficace dans son application à l'égard des citoyens modestes qui souhaitent la paix et lorsque la valeur n'est pas élevée. C'est la raison pour laquelle, selon le contenu du sous-décret ci-dessus lorsqu'une partie au conflit est une autorité publique de haute fonction, la commission du cadastre de district/arrondissement ne pouvant pas concilier,

devra transférer l'affaire à la commission du cadastre au niveau provincial ensuite au niveau national pour prendre une décision sur l'affaire.

Dans cette même logique, pour résoudre les conflits de grande envergure et concernant les particuliers riches, puissants et influents, une autorité nationale de résolution des conflits a été créée par le décret royal n° NS/RKT/0206/097 du 26 février 2006 qui est une forme de résolution des conflits fonciers au nom du chef du gouvernement.

L'attribution de compétence dans la décision des conflits fonciers à la commission de cadastre au niveau national pose un autre problème celui du partage de compétence entre les tribunaux et cette commission.

C. La question sur le partage des compétences entre la commission cadastrale et les tribunaux

L'ambiguïté du partage de compétences entre les deux institutions a été écartée par l'arrêté interministériel du Ministère de la justice et du Ministère de l'aménagement du territoire, de l'urbanisation et de la construction n° 02 PRK.03 du 26 novembre 2003 sur la détermination des missions des tribunaux et des commissions du cadastre concernant les conflits fonciers.

Sur le fondement de cet arrêté, les tribunaux et les commissions du cadastre ont les compétences respectives ainsi décrites :

- Les conflits fonciers sur les terres déjà enregistrées au registre du cadastre, c'est-à-dire les terres dotées de titres délivrés par l'administration cadastrale, sont de la compétence des tribunaux. Les tribunaux sont aussi compétents pour les conflits portant sur les contrats concernant les terres non enregistrées tels que les conflits sur le partage de la succession et les conflits sur les contrats de vente, d'achat, de location et de nantissement.

- Les conflits fonciers sur les terres non enregistrées c'est-à-dire les terres non dotées de titre et de toutes sortes de droits délivrés par l'administration cadastrale, sont de la compétence des commissions du cadastre.

Par ailleurs l'article 47 de la loi foncière de 2001, à l'origine de la compétence en matière de résolution des conflits des commissions du cadastre, dispose que :

« Le conflit entre les parties portant sur un immeuble sera soumis à une enquête et à la résolution selon la procédure déterminée. Le résultat de l'enquête doit être soumis à la commission du cadastre qui a été créée au Ministère de l'aménagement du territoire, de l'urbanisation et de la construction. Cette

commission devra décider sur ce conflit. En cas d'insatisfaction, l'une des parties peut porter plainte devant les tribunaux. L'organisation et le fonctionnement de cette commission doit être déterminés par un sous-décret ».

Conformément à l'article 6 de la loi foncière de 2001 « seule la possession conforme à la loi peut permettre d'acquérir la propriété ». Selon l'article 66 de la loi foncière de 1992, la possession doit être inscrite dans le registre de possession et le possesseur doit payer des impôts sur les terres possédées, à défaut cette possession n'est pas considérée comme ayant rempli la condition « publique », en conséquence, cette possession n'est pas considérée comme conforme à la loi et ne produit pas d'effets pour l'acquisition de la propriété.

Mais l'article 42 de loi foncière de 2001 a supprimé ces deux conditions, c'est la raison pour laquelle la possession qui était considérée non conforme à la loi car non «publique» sous l'empire de la loi foncière de 1992, peut désormais être conforme à la loi et produire des effets juridiques pour l'acquisition de la propriété. Cela explique que l'occupation des terres, même non enregistrées, peut être considérée comme une possession conforme à la loi. Ce qui veut dire que la possession s'étend sur l'occupation des terres qui sont déjà enregistré au registre de possession ainsi que ceux qui ne le sont pas encore.

En vertu de l'article 47, le conflit entre les parties sur un immeuble est un conflit relatif au comportement d'occupation de l'immeuble, enregistré ou pas. L'enregistrement de la possession n'est pas une cause permettant d'écarter ce conflit foncier du domaine de compétence des commissions du cadastre.

Les commissions du cadastre conservent toujours leur compétence dans la résolution des conflits fonciers à condition que ces conflits soient nés des comportements d'occupation qui sont prétendus par chacune des parties et que les terres en conflit ne soient pas enregistrées, ou bien qu'elles soient enregistrées au registre de la possession. Ce qui est important est que l'objet du conflit ne soit pas un problème de contrats ni de succession, mais la revendication respective du droit sur les terres en cause par les parties qui prétendent leur comportement d'occupation.

Il est à noter que l'article 40 de loi foncière de 2001 a clairement disposé que le titre de droit d'occupation immobilière, qui est le titre de possession, ne constitue pas un titre définitif, mais il n'est qu'une preuve de droit d'occupation parmi d'autres. Ce titre peut toujours être contestable tant qu'il n'y a pas de preuve contraire telle que : quitter les terre en possession, même en présence de titre, pendant 3 ans de manière continue.

En se fondant sur le nouvel article 128 de la constitution, ses 3^{ème} et 4^{ème} alinéas disposent que :

« Le pouvoir judiciaire s'étend sur tous les affaires, y compris sur les affaires administratives. Ce pouvoir est conféré à la Cour Suprême et les juridictions de tous les domaines et de tous les degrés ».

Selon le nouvel article 139 de la constitution, seul le juge peut trancher les litiges, rendre la justice au nom du peuple khmer en respectant la procédure et les lois en vigueur.

Est-ce que l'attribution du droit de trancher les conflits fonciers aux commissions du cadastre au niveau national est contraire à la constitution ? La réponse à cette question nécessite une interprétation. Rendre la justice au peuple est un privilège de l'institution judiciaire. Aucune organisation du pouvoir législatif ou exécutif ne peut recevoir ce pouvoir judiciaire. Le pouvoir judiciaire est doté de deux critères:

- le pouvoir dans le jugement, la décision au nom du peuple.
- le pouvoir d'ordonner la force publique afin d'exécuter la décision de justice définitive.

Le mécanisme de résolution des conflits extrajudiciaires a incontestablement ses intérêts, en comparaison avec la résolution des conflits par le système judiciaire. Mais ce mécanisme a des limites celles d'empiéter sur le privilège du pouvoir judiciaire. Autrement dit, ce mécanisme n'existe que dans le cas où les parties au conflit se mettent d'accord pour soumettre l'affaire, peu importe que cet accord soit antérieur ou postérieur au conflit. En particulier, cette résolution est faite au nom des parties et non pas du peuple khmer. Les parties qui veulent mettre fin au conflit rapidement et qui ont confiance aux arbitres exécuteront la décision de ces arbitres.

Au contraire, en cas d'insatisfaction, chacune des parties a le droit de porter plainte devant les tribunaux qui trancheront le litige normalement, comme si la décision des arbitres n'avait jamais existé. La décision des arbitres n'a aucun effet sur la décision des juges. En un mot, ce mécanisme extrajudiciaire dépend intégralement de l'accord des parties tant quant au choix de ce mécanisme qu'au regard de l'exécution de la décision issue de ce mécanisme.

Pour la commission du cadastre au niveau national, la restriction de la durée pour faire appel de la décision de la commission du cadastre au niveau national est de 30 jours à compter du jour de la réception de la décision.

La restriction du pouvoir judiciaire dans l'examen de la décision de cette commission, tels que les problèmes de procédure, de conflit d'intérêt, de motif raisonnable ou d'excès de pouvoir de la commission, sont prévues par le sous-décret n° 47 ANKR.BK du 31 mai 2002.

Ces dispositions peuvent amener la commission du cadastre au niveau national à s'inscrire dans une situation ambiguë si l'interprétation et l'exécution de ce sous-décret se fait à l'encontre du principe fondamental, de séparation des pouvoirs comme déclaré par le dernier alinéa du nouvel article 51 de la constitution qui dispose que :

« Les pouvoirs se divisent distinctement entre le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire ».

Finalemant, j'aimerais envoyer un petit message en particulier à tous les étudiants, intellectuels khmers et à tous les compatriotes:

La recherche est le seul moyen de conserver et de développer le patrimoine culturel national et l'identité nationale avec efficacité et pérennité.

L'absence de recherche vaut absence de patrimoine culturel national et d'identité nationale.

Une nation sans recherche est une nation vide, ténébreuse en plein soleil, dans le brouillard du jour de la saison sèche.

Une nation animée par la recherche est une nation qui vit tous les jours avec ses élites ancêtres depuis des milliers d'années.

Responsabilité de la puissance publique et juridiction compétente, la problématique cambodgienne

Par *YAN Vandeluxe*,
Directeur adjoint du Service des Recherches juridiques du Sénat
Doctorant en droit public de l'Université Lumière Lyon2.

La responsabilité juridictionnelle de la puissance publique telle qu'elle est actuellement est le résultat d'une longue histoire. L'ancien droit khmer qui est un droit oral et marqué par la religion¹ concentre tous les pouvoirs, y compris le pouvoir judiciaire, dans les mains du Roi. Celui-ci accorde tous les jours des audiences au cours desquelles des personnes, fonctionnaires ou particuliers, lui exposent des problèmes qu'ils ne parviennent pas à résoudre. Le Roi, assisté par son ministre de la justice, *Youmaraja*, peut prononcer des sanctions allant de simples amendes à des peines capitales. Il peut, seul ou avec son Conseil des Ministres, évoquer et juger tous les affaires, y compris celles concernant les princes et les mandarins. En effet, l'Administration est directement responsable devant la personne du Roi.

Le traité du protectorat français sur le Cambodge du 11 août 1863 n'a pas remis en question ce système. Pourtant, il n'a pas été sans influence sur l'organisation juridictionnelle. Le traité de 1863 prévoit que le Roi du Cambodge accepte toutes les réformes judiciaires que le Gouvernement de la République jugera utile. A ce titre, certaines réformes sur la juridiction administrative ont été prises à partir de 1922 (I).

Cependant, les changements rapides de régimes politiques au Cambodge paraissent écarter le concept d'une juridiction spécialisée pour juger l'Administration. Il en est de même dans le cadre de notre Constitution actuelle du 24 septembre 1993. La responsabilité juridictionnelle de l'Administration reste encore incertaine à l'heure actuelle. Certains auteurs affirment même qu'il y a une « *irresponsabilité juridique de fait* »². C'est pour cette raison que le Gouvernement royal du Cambodge entend la réforme judiciaire comme une des

¹ Sous la direction de M: Gaillard et D. Saint-Marie, *Introduction au droit cambodgien*, Service de coopération et d'Action culturelle de l'Ambassade de France, 2003.

² Maurice GAILLARD, *Démocratie cambodgienne, les chemins de l'indépendance*, L'Harmattan, Paris, 1995, p. 58.

quatre réformes clés¹ composant le noyau dur, dite « *bonne gouvernance* », de sa « *Stratégie Rectangulaire* »². Cette réforme vise à assurer la neutralité et l'indépendance du système judiciaire, telles qu'elles sont prévues par la Constitution. Dans cet objectif, certains tribunaux spécialisés pourraient être créés, parmi lesquels un Tribunal administratif.

Ce dernier n'existe pas encore à ce jour. Pourtant, on constate qu'il existe une volonté de l'Administration, face au monolithisme du pouvoir judiciaire, de dédoubler l'ordre administratif de l'ordre judiciaire (II).

I- L'échec de l'institutionnalisation d'une juridiction administrative, facteur d'irresponsabilité de la puissance publique

Avant le Protectorat français au Cambodge, l'organisation politique était fondée sur le principe de l'unité du pouvoir en la personne du Roi. Ce dernier exerçait toutes les fonctions politiques, notamment les fonctions administratives et juridictionnelles. Lors du Protectorat, le Cambodge s'est alors doté de la dualité juridictionnelle. Ce sont uniquement des considérations d'ordre pratique qui ont amené les autorités du protectorat à introduire en 1933 la dualité de juridiction au Cambodge³. On s'intéresse dans un premier temps à la mise en place du mécanisme (A) et dans un second temps à son fonctionnement (B).

A- L'institutionnalisation d'une double juridiction

La dualité juridictionnelle est marquée en premier temps par le principe de la séparation des fonctions administratives et juridictionnelles, introduit par le Protectorat français en 1920. Il les confie à deux corps d'agents publics spécialisés distincts : les administrateurs et les juges⁴. Ensuite, le Code pénal cambodgien de 1924 interdit « *aux fonctionnaires de l'ordre judiciaire de s'immiscer dans les matières relevant de la compétence des autorités*

¹ Les trois autres sont la lutte contre la corruption, la réforme de l'Administration publique et la réforme des forces armées.

² Celle-ci est le programme politique du Gouvernement Royal du Cambodge de son 3^{ème} mandat.

³ Claude-Gilles GOUR, *Institutions Constitutionnelles et Politiques du Cambodge*, Dalloz, 1965, p. 363.

⁴ Il s'agissait des juges de droit commun.

administratives ». Il s'agissait alors d'une reprise du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires à la française.

Le mécanisme se concrétise par la création d'une Chambre des requêtes (*Krom Viveat*), créée par l'ordonnance du 1^{er} Avril 1933 et « compétente pour connaître des conflits et des contestations surgis en l'absence d'une infraction pénale à l'occasion des actes du gouvernement cambodgien notamment en ce qui concerne les droits des opérations électorales, les dommages causés à nos sujets cambodgiens ». L'appel des décisions de *Krom Viveat* est possible devant le Conseil des Ministres.

Ce système suscite des réserves du fait de l'absence de la distinction entre des fonctions administratives et juridictionnelles au niveau de l'appel devant le Conseil des Ministres¹. Des réformes sont tentées pour dynamiser le mécanisme en transférant la compétence d'appel du Conseil des Ministres à une section du Conseil du Royaume² (9 janvier 1948). Ensuite, le *Kram* du 26 août 1953 a créé une véritable « *Juridiction d'Appel du Contentieux Administratif* » pour juger au deuxième degré. Celle-ci est remplacée en 1957 par la Section du contentieux du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat est créé en 1957 à l'image de la haute juridiction française. Il comprend trois sections. La première est qualifiée de Section administrative, chargée de donner des avis au Gouvernement et au Parlement en matière législative. La deuxième, la Chambre des Comptes, statue sur les comptes de recettes et de dépenses du trésorier payeur et des comptables publics. Enfin, la Section du contentieux est la juridiction du premier degré, s'il s'agit des litiges électoraux et fiscaux et la juridiction d'appel sur les décisions rendues par la Chambre des requêtes.

B- Les carences de l'institutionnalisation

Le système, tel qu'il est mis en place, n'est pas effectif. Pendant vingt ans (1950-1970), le fonctionnement des juridictions administratives est réduit et heurté. Il est réduit car le *Krom Viveat* ne rend que cent soixante-treize jugements en 1960 et la Cour d'appel soixante-neuf arrêts en 1967. Il est heurté

¹ Le Conseil des Ministres est un organe administratif et non politique à cette époque.

² Le Conseil du Royaume est une des Chambres du parlement cambodgien.

car le travail est très variable selon les années¹. Les deux juridictions ne se réunissent qu'une ou deux fois par an ; quelque fois pas du tout (1968).

Cet échec s'explique également par d'autres raisons.

La première réside dans l'absence d'un corps de juges spécialisés en droit administratif. Les juges du *Krom Viveat* sont des magistrats de l'ordre judiciaire ou des fonctionnaires délégués. Ils sont donc tenus d'assurer leur service dans leur juridiction ou leur Administration d'affection. De plus, ils ne sont pas toujours compétents pour appliquer des techniques contentieuses et un droit spécifique. A la Cour d'Appel, le président se partage entre les fonctions de juge judiciaire et celles de président de la juridiction administrative ; de formation judiciaire, il privilégie les premières.

La deuxième raison s'explique par l'impossibilité de mettre en place le Conseil d'Etat après sa création en 1957, faute sans doute de moyens en personnel et aussi peut être de son utilité².

La dernière raison tient à la culture cambodgienne et aux relations traditionnelles entre gouvernants et gouvernés. C'est une mentalité de soumission à l'Administration et à ses agents. Confrontés à un préjudice dû à l'action ou à une décision de l'administration, la majorité des citoyens cambodgiens préfèrent le supporter plutôt que de le porter devant un juge³. Même face aux préjudices importants, ils essaient de s'arranger ou de résoudre à l'amiable plutôt que de porter plainte devant le juge. Cette mentalité se perpétue au fil du temps.

La notion de responsabilité administrative restait incertaine dans les régimes politiques successifs. La République khmère, régime succédant au *Sangkum Reastr Nyum* par un Coup d'Etat violent, n'a pas remis en cause la notion de responsabilité administrative devant une juridiction spécialisée, en maintenant le Conseil d'Etat. La Constitution de 1972, dans son article 104, faisait du Conseil d'Etat « le juge en dernier ressort en matière administrative ». Mais la loi organique déterminant sa composition, son organisation et son fonctionnement n'a jamais été adoptée. Puis les régimes communistes qui se

¹ Le Krom Viveat rend vingt-neuf décisions en 1953, vingt en 1959, aucune en 1964.

² *Les Institutions du Cambodge*, La documentation française, N° 3 605, 1^{er} juillet 1969.

³ Jean-Marie CROUZATIER, *Les aléas de la justice administrative au Cambodge*, disponible au [www :univ-tlse1.fr/publications/Colloques/Juridictions/Alea.html](http://www.univ-tlse1.fr/publications/Colloques/Juridictions/Alea.html)

succèdent ont remplacé le contrôle juridictionnel par un contrôle plutôt politique sur l'Administration.

II- Vers la création d'une juridiction administrative, moyen de mise en œuvre de la responsabilité de la puissance publique

La Constitution actuelle du Cambodge de 1993 réintroduit la justice administrative (A). Si la responsabilité de l'Administration est prévue par la Constitution, elle reste sous l'autorité de l'ordre judiciaire. Toutefois, des tentatives ont été initiées pour démarquer le contentieux administratif de l'ordre judiciaire (B).

A- La difficile dévolution du contentieux administratif à l'autorité judiciaire

La Constitution de 1993 dans son article 39 prévoit que « *Tout citoyen khmer a le droit de dénoncer, porter plainte ou réclamer des réparations pour des préjudices causés par des activités illégales des organismes de l'Etat, des organismes sociaux et de la part du personnel de ces organismes pendant l'accomplissement de leur mission. Le règlement des plaintes et la réparation des préjudices sont de la compétence des tribunaux* ». C'est une possibilité constitutionnelle reconnue aux citoyens de contester la légalité des actes de l'Administration ou de demander des dommages et intérêts en réparation des préjudices subis, causés par l'activité de l'Administration au sens large du terme. La responsabilité de l'Administration devant les citoyens existe donc.

Cependant, la justice administrative est rendue devant la juridiction de l'ordre judiciaire comme tout autre procès civil. Les deux derniers alinéas de l'article 128 de la Constitution prévoient que « *Le pouvoir judiciaire est compétent pour tous les litiges, y compris le contentieux administratif. Ce pouvoir est confié à la Cour suprême et aux juridictions des diverses catégories et à tous les degrés* ».

Dans l'état actuel, l'organisation juridictionnelle au Cambodge est régie par la loi du 8 février 1993, relative à l'organisation et à l'activité des tribunaux, et se fait sous forme de pyramide. A la base de celle-ci, se trouvent dix neuf tribunaux provinciaux et deux tribunaux municipaux. Ces tribunaux sont théoriquement divisés en deux chambres : une chambre civile et une chambre

pénale¹, connaissant tous les litiges, y compris le litige administratif. En vertu du principe de double degré juridictionnel, l'appel se fait devant une seule Cour d'Appel ou *Sala outor*, située dans la capitale. Elle est organisée théoriquement en quatre sections : section civile, pénale, administrative et commerciale. Malheureusement, du fait du manque d'effectif, cette organisation n'est pas effective en pratique. Enfin, en haut de la pyramide, se trouve la Cour suprême, divisée en deux chambres : une chambre civile et une chambre pénale. La première est compétente pour connaître de toutes les affaires, y compris le contentieux administratif.

En pratique, l'Administration échappe souvent à la justice. Cela s'explique par plusieurs raisons. D'abord, les citoyens khmers ne savent pas vraiment si l'Administration est responsable du fait de l'absence d'une juridiction spécialisée pour la juger. Par ailleurs, leur mentalité de soumission à l'Administration et à leurs agents aggrave la situation d'impunité de l'administration. Les administrés n'osent pas se confronter à l'Administration et essaient de s'arranger à l'amiable. En effet, la responsabilité de l'Administration n'existe qu'en théorie, c'est-à-dire constitutionnellement mais n'est pas effective en pratique.

Pour répondre à cette situation de fait, des tentatives ont été effectuées récemment afin de responsabiliser l'Administration.

B- Les tentatives de concrétisation du contentieux administratif

Si l'article 128 de la Constitution interdit le dédoublement juridictionnel au Cambodge, il n'interdit pas des aménagements pour concrétiser le contentieux administratif devant une juridiction spécialisée.

La première tentative est celle d'un avant projet de loi sur « *La réforme de l'organisation judiciaire au Cambodge* », initiée en 1995 par un conseiller au Tribunal administratif de Toulouse, Mr Mum Chanserey, qui vise à établir une Chambre spécialisée au sein de la Cour d'Appel pour juger l'Administration. Selon ce projet, le recours qualifié de plein contentieux et de répression administrative est porté en premier ressort devant les tribunaux provinciaux/municipaux. L'appel dans ce cas pourrait être porté devant cette Chambre spécialisée. Cependant, c'est cette chambre spécialisée qui connaît en

¹ En pratique, pour des raisons budgétaires et de manque d'effectif, il n'existe pas de distinction nette entre ces deux chambres.

premier ressort le recours pour excès de pouvoir. En clair, en premier ressort, les tribunaux de première instance sont compétents pour connaître des requêtes mettant en cause la responsabilité de l'Administration ou demandant la condamnation de l'Administration à payer une somme d'argent en réparation des préjudices causés. Ils connaissent également d'autres requêtes, qualifiées de plein contentieux. En revanche, relèvent directement de la compétence de la Cour d'Appel les requêtes tendant à l'annulation d'une décision administrative ou qualifiée comme telle¹.

La deuxième tentative est celle d'un avant projet de loi de 2006 sur l'organisation judiciaire, visant à créer un tribunal administratif en première instance. Le projet, qui reste encore en discussion, prévoit que ne peuvent devenir juges au tribunal administratif que des fonctionnaires travaillant au sein du Conseil des Juristes. Celui-ci est un organe du gouvernement sous le contrôle du Conseil des ministres, compétent de contrôler des actes normatifs approuvés par ce dernier, avant transmission à l'Assemblée nationale. Il est également un organe consultatif qui donne des avis sur les questions juridiques posées par le gouvernement. Le modèle du Conseil d'Etat français est visible ici. Il vise au dédoublement fonctionnel du Conseil des Juristes et confie à ce dernier la compétence consultative, en matière législative ou réglementaire, et la compétence juridictionnelle.

Le tribunal administratif en projet coiffe tous les contentieux administratifs, y compris ceux des recours pour excès de pouvoir. L'Appel pourrait être formée soit devant la Cour d'Appel, soit devant la Chambre administrative de la Cour de Cassation. Ce sont des points qui restent encore en discussion.

Si le dernier projet est adopté, certaines difficultés se produiront certainement dans l'avenir. Vu les effectifs au sein du Conseil des juristes, la création d'un tribunal administratif est possible. Pourtant, au cas où les procès administratifs augmentent, il fallait donc créer plusieurs tribunaux. Se pose alors la question du manque d'effectifs du Conseil des juristes dont les membres vont siéger au sein de ces tribunaux. Ainsi, l'ouverture vers d'autres sections de l'Administration, autres que le Conseil des juristes est à envisager.

A la lecture de la Constitution cambodgienne et au regard des moyens dont dispose le pays, certains aménagements sont possibles et envisageables pour concrétiser la responsabilité de l'Administration devant une juridiction

¹ Voir en détail, Mom Chanserey, *Le règlement du contentieux administratif au Cambodge*, Annales de la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Phnom Penh, 1996.

spécialisée. On peut envisager de créer trois degrés juridictionnels. En première instance, il faut un tribunal administratif qui juge tous les contentieux administratifs, ceux de plein contentieux et de recours pour excès de pouvoir. L'appel et la cassation pourraient être formés devant des Chambres spécialisées en matière administrative au sein de la Cour d'Appel et de la Cour suprême actuelle. Ainsi, il faudrait créer au sein de la Cour d'Appel et de la Cour de cassation respectivement une Chambre administrative.

L'existence d'une juridiction spécialisée séparée de l'ordre judiciaire est très importante. Il est important pour les administrés de savoir que l'Administration comme eux est soumise aux règles de droit. La mentalité de soumission à l'Administration pourrait donc changer progressivement. Deuxièmement, l'Administration est plus responsable de ces actes et donc plus soumise aux règles de droit.

L'influence de la tradition romano-germanique sur le droit cambodgien est visible. D'abord, il y a la même conception de l'intérêt général conçu comme supérieur aux intérêts privés. Ensuite, les structures administratives (organigramme des Ministère ; statut particulier pour la fonction publique) répondent aux mêmes schémas d'organisation. Enfin, la hiérarchie des normes juridiques sous forme du principe de légalité est identique. Cela ne peut que générer un véritable droit administratif et donc l'apparition d'un contentieux administratif¹. En effet, l'apparition d'une juridiction administrative devient tangible.

¹ J-M Crouzatier, *op. cit.*

Une voie pragmatique de la mise en œuvre de la responsabilité de la puissance publique : La figure du médiateur

Par **THENG Chan-Sangvar**,
Docteur en droit public,

Directeur adjoint à la direction des affaires juridiques du Ministère de
l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de la Construction

La réforme administrative : L'expérience du « bureau des citoyens » à Siem Reap et à Battambang

Dans son Plan d'Action sur la Bonne Gouvernance (2005-2008) le Gouvernement Royal du Cambodge déclare son intention de mettre en place le mécanisme de l'*ombudsman* en vue de protéger les intérêts et les droits des usagers des services publics. Cette autorité administrative, indépendante, sera chargée de surveiller l'administration dans ses rapports avec les usagers et de traiter les réclamations des administrés. Cette action est prévue sur le long-terme. Elle n'a pas encore débuté. C'est le Conseil de la Réforme Judiciaire et Juridique qui prendra en charge ce lancement. Il est prévu des discussions avec les différents partenaires ainsi que des représentants de la société civile sur la fonction idéale d'un *ombudsman* dans le contexte cambodgien.

Prime ainsi la négociation sur l'ouverture d'un contentieux, qui peut s'avérer long et coûteux. La mise en œuvre d'un *ombudsman* adapté à l'environnement cambodgien peut se révéler précieuse dans le sens où elle peut nouer de bonnes relations avec les usagers et créer par là même des bases de confiance entre administration et administrés. L'*ombudsman* est ainsi destiné à relayer l'action du juge administratif plus qu'à la concurrencer¹. Cette affirmation est étayée par le fait qu'il n'existe au Cambodge aucun juge administratif *stricto sensu*.

L'institution d'un « médiateur » entre l'administration et ses usagers permet d'offrir un interlocuteur à l'écoute de l'usager. Il conseille, donne des avis, des recommandations. Il a une « *fonction juridictionnelle de régulation, une sorte*

¹ Abdoulaye Diarra, *Les autorités administratives indépendantes dans les Etats francophones d'Afrique noire (cas du Mali, du Sénégal et du Bénin)*, Afrilex, p. 426.

de précontentieux »¹. Il permet d'éviter une procédure juridictionnelle longue et parfois onéreuse et limite l'encombrement des prétoires face à l'augmentation du nombre des litiges. On remarquera qu'à défaut de droit clair régissant les relations entre l'administration et les usagers, de nombreuses affaires peuvent être réglées par opportunité, équité ou bon sens². Le médiateur sera d'autant mieux placé pour apprécier selon son propos, en essayant de dégager des principes simples. Si le pragmatisme de cette solution séduit par sa souplesse et sa mise en œuvre relativement aisée, elle se justifie également à l'aune des mentalités des administrés cambodgiens qui préfèrent éviter le contentieux et privilégient le recours à l'amiable³.

L'enjeu se situe au niveau de l'indépendance dont bénéficiera cette « autorité », son immunité pour les opinions émises ou les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, son pouvoir de décision⁴. Au-delà de l'indépendance fonctionnelle et organique, l'efficacité de cette institution nécessite aussi un véritable engagement de la part de l'administration. « *Les objectifs que se propose le médiateur ne sont atteints que si l'organisme administratif auquel il s'applique, le veut bien* » fait remarquer le médiateur de la République française⁵.

¹ S. Babaly, *Contribution à l'étude des autorités administratives indépendantes*, thèse de doctorat, Université de Poitiers. 1990, p.169 cité in Abdoulaye Diarra, *op. cit.*

² René Chapus, *Droit administratif général*, Tome 1, Montchrestien, Paris, 12^{ème} édition. 1998, p. 426.

³ 'Depuis quelques années, c'est une ONG locale qui tend à assurer cette fonction de médiateur dans toutes les provinces. Elle se présente sous forme de forums libres où des citoyens peuvent déposer des plaintes tant contre les personnes privées que contre l'administration. Elle se transforme en groupe de pression contre l'administration. Malheureusement, nous ne pouvons pas affirmer avec certitude son caractère apolitique. Au Cambodge, il vaudrait mieux sans doute une institution reconnue objectivement comme neutre pour assurer ce type de fonction.

⁴ « *Au Mali et au Sénégal où un médiateur a été institutionnalisé, le législateur ne lui a pas attribué un pouvoir de décision en vue d'accomplir avec efficacité la mission qui lui est confiée. Disposant d'un pouvoir de proposition, de recommandation et de suggestion, ces autorités personnalisées sont démunies de toute force pour l'exécution de leurs décisions* ». p.12 du rapport.

⁵ Paul Legatte. cité in Abdoulaye Diarra *op. cit.*

La réforme expérimentale de l'administration du district : socle de l'institution d'une médiation administration/ administré

Le Cambodge possède trois niveaux d'administration : province, district et commune. La province et le district sont administrés par les autorités déconcentrées de l'Etat¹. Seule la commune est, pour l'instant, décentralisée², même si le maire demeure représentant de l'Etat dans l'exercice de certaines compétences³. En 2003, le gouvernement a décidé de réorganiser l'administration de deux districts qui sont les chefs-lieux de deux provinces: Siem Reap et Battambang⁴. Cette réorganisation a pour objectif de « *créer un centre de développement économique, social et de participer à la réduction de la pauvreté* »⁵.

Trois éléments importants peuvent être repérés dans la réforme : la délégation de pouvoir des ministres vers les chefs de services déconcentrés au niveau du district⁶ ; la création du « Conseil du district »⁷ ; l'établissement du « guichet unique »⁸. Le 29 juin 2004, le ministre de l'Intérieur a pris trois arrêtés pour mettre en œuvre la décision (n°47) du gouvernement. Un arrêté du ministre

¹ Les chefs de province et les chefs de district, appelés « gouverneur de province, ou de district » sont nommés par le roi sur proposition du gouvernement. Le gouverneur de province est un chef hiérarchique du gouverneur de district. La majorité des ministères envoient leurs services extérieurs pour travailler dans la province sous la direction du gouverneur de province, et dans le district sous la direction du gouverneur du district.

² Depuis 2002, la commune est administrée par un conseil composé des conseillers élus par les habitants de la commune pour 5 ans. Le conseil est présidé par un élu : le maire. Celui-ci est l'exécutif de la commune.

³ Par exemple, le conseil communal représente l'Etat dans la tenue du registre de l'état civil, ou la publication et l'application de la loi et du règlement.

⁴ Décision du Gouvernement Royal du Cambodge n° 47 du 11 juin 2003 (JO 2003, n°22. p.2161).

⁵ Article 1 de la décision n° 47 du 11 juin 2003

⁶ Article 7 de la décision n° 47 du 11 juin 2003

⁷ Article 10 de la décision n° 47 du 11 juin 2003. Le Conseil du district est présidé par le gouverneur du district. Il se compose de trois vice-gouverneurs, du chef du cabinet du district, et de tous les maires, leurs premiers et deuxièmes adjoints de toutes les communes qui se situent dans le district. Le Conseil est consulté par le gouverneur du district essentiellement sur les questions de développement économique et social, de planification, du budget du district et de l'évaluation du rapport annuel sur ledit budget.

⁸ Article 11 de la décision n° 47 du 11 juin 2003

(n°791) fournit le détail sur « la structure et le système de gestion administrative » des deux districts¹. Un autre arrêté (n°792) porte sur le « guichet unique » à Battambang et à Siem Reap². Le dernier arrêté (n°790) porte sur l'organisation et le fonctionnement du « bureau des citoyens » pour chacun des deux districts³.

La nouveauté apportée par cette expérimentation, c'est l'ensemble des services administratifs mis à la disposition du district. Ces services forment une structure beaucoup plus compliquée que celle utilisée d'habitude. Désormais, l'administration des districts de Siem Reap et de Battambang, appelée « *salasrok* » est composée d'un cabinet et de neuf bureaux⁴. Cette administration est, en plus, entourée par les services extérieurs des ministères ainsi que par le « bureau du citoyen ». Les deux principales nouveautés du système sont le « service à guichet unique » et le « bureau du citoyen ».

Le service à guichet unique se veut l'interface entre l'administration et les usagers. Il est créé pour contrecarrer la lourdeur bureaucratique de l'administration. Sa création a pour but de promouvoir la bonne gouvernance en proposant des services publics aux usagers par l'intermédiaire d'un seul

¹ JO 2004, n°24, p.1318

² JO 2004, no 24, p. 1344. Le guichet unique est un bureau qui sert de point de contact entre l'administration du district et les administrés. Il est chargé de répondre aux questions des administrés et à fournir les divers services administratifs du district (autorisation de police, permis de construire, autorisation de tenir une boutique commerciale etc.). Il se compose de deux unités : unité du front et unité du soutien. La première est en contact direct avec les usagers, la deuxième aide la première dans les recherches des réponses et dans la préparation des documents sollicités par les administrés. L'Unité du soutien se compose des fonctionnaires spécialisés envoyés par les divers services extérieurs au niveau du district. Avec le guichet unique, un citoyen n'a plus la peine de frapper toutes les portes des services de l'Etat au niveau du district.

³ JO 2004, n°21, p.1309.

⁴ Ils sont 1- le groupe des assistants, 2- le service à guichet unique, 3- le bureau chargé du développement du tourisme, de la culture, de l'éducation, du sport et de la religion, 4- le bureau chargé du bien-être, des affaires sociales et de coordination du travail, 5- le bureau chargé de l'audit interne, 6- le bureau chargé du plan et de l'investissement, 7- le bureau du personnel, 8- le bureau chargé des finances et des biens, 9 - le bureau de l'administration générale et des marchés publics (article 4 de l'arrêté n°791 du ministère de l'intérieur en date du 29 juin 2004).

guichet¹. Le bureau du guichet unique s'occupe de deux tâches importantes : aider les usagers dans leurs formalités administratives et leur assurer l'accès à l'information. Pour toutes les formalités administratives qui passent par le guichet, les mots d'ordre du gouvernement royal sont: la rapidité, la transparence et la simplicité². Les formalités administratives qui relèvent du guichet unique ne visent que certains domaines, car il faut une négociation entre le gouverneur de la province, le gouverneur du district et les ministères concernés³. Jusqu'en mai 2005, seulement cinq domaines ont pu être délégués au guichet unique et certains services du district n'ont pas correctement mis en œuvre le processus de délégation⁴.

Le bureau des citoyens, figure du médiateur

Le bureau des citoyens est un modèle importé d'Europe. Une sorte de Médiateur de la République en France ou d'Ombudsman en Suède. Considéré comme un moyen efficace de régulation relationnelle entre usagers et

¹ Article 2 de l'arrêté n°792 (Ministère de l'intérieur) du 29 juin 2004 relatif au service à guichet unique du district de Siem Reap de la province de Siem Reap et du district de Battambang de la province de Battambang (JO 2004, n° 24, p. 1344)

² Article 11 de la décision n° 47 du GRC du 11 juin 2003

³ Article 4 de la décision n° 47 du Gouvernement Royal du Cambodge en date du 11 juin 2003

⁴ A Siem Reap, certains services ont seulement délégué au guichet unique le pouvoir d'autoriser l'installation des enseignes de moins de deux mètres carrés. En effet, la quasi-totalité des enseignes ont plus de deux mètres carrés, constate Sou Platon, chef du bureau exécutif du projet près du district de Siem Reap pour organiser certains concerts, spectacles ou installer des panneaux de publicité, il faut l'autorisation de l'administration provinciale et des services respectifs du district avant d'arriver au guichet unique pour l'approbation finale, ce qui est contraire aux dispositions de l'arrêté n°792 du ministère de l'intérieur en date du 29 juin 2004. Pour ouvrir une guest-house de 5chambres il faut encore avoir l'accord du service de l'incendie au commissariat de police provinciale, le certificat de conformité du bâtiment délivré par le département provincial de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de la construction ainsi que le certificat d'hygiène du département provincial de santé. Pour pouvoir exploiter de petits commerces dans la zone d'Angkor, les habitants continuent de verser une somme à l'autorité APSARA (gestionnaire du site d'Angkor) et au commissariat de police du patrimoine sans recourir au guichet unique. Voir *Rasmey Kampuchea*, du 20 avril 2004. p. K2.

administration, le bureau du citoyen a été intégré dans le projet pilote comme un des éléments les plus importants.

1 - La désignation du « représentant du peuple »

Le bureau des citoyens est dirigé par une personnalité élue pour trois ans par un comité d'électeurs. Il porte le nom de « *représentant du peuple* »¹. Son mandat est renouvelable sans limite. Selon l'article 5 de l'arrêté n° 790 du ministère de l'intérieur, la procédure de désignation du représentant du peuple comporte deux phases: la phase d'élection qui consiste à désigner deux nominés, suivie de la phase de nomination où l'un d'eux sera désigné représentant du peuple par l'autorité de l'Etat.

a - La phase d'élection

La phase d'élection constitue la marque « démocratique » de la mise en place du bureau des citoyens. Elle ressemble à un scrutin indirect où il faut élire d'abord les membres d'un comité d'électeurs. Ce comité se compose de 16 personnalités venant de trois milieux différents: le milieu politique, le milieu des affaires et la société civile. En effet, dix des seize électeurs sont élus par le Conseil du district parmi les trente conseillers communaux du district choisis proportionnellement au nombre de sièges obtenus par chaque parti politique dans tous les conseils communaux du district. Les six derniers électeurs dont trois représentent les commerçants et trois autres représentent les ONG ayant leurs activités dans le district, sont également élus par le Conseil du district selon les modalités déterminées par un vote secret de celui-ci. Ces seize électeurs vont élire le représentant du peuple par bulletin secret. Chaque électeur a droit de proposer deux candidats au plus. Le Comité d'électeurs doit élire deux des candidats proposés.

¹ Le terme, tel qu'il est utilisé par le Gouvernement Royal du Cambodge, semble très audacieux dans la mesure où la personnalité qui occupe ce poste n'est pas élue par le peuple.

b - La phase de nomination

Les noms de deux candidats élus par le Comité d'électeurs seront transmis au gouverneur de province qui choisit discrétionnairement l'un d'eux pour être nommé représentant du peuple.

Cette phase de nomination, du moins contestable, est un compromis entre l'auteur du projet pilote et le gouvernement. Celui-ci garde une part de contrôle dans le processus de désignation qui serait beaucoup plus démocratique si cette phase de nomination était absente. Il est naturellement souhaitable de supprimer cette phase et donner le soin au Comité d'électeur de désigner seul le représentant du peuple.

Même avec cette procédure d'élection et de nomination assez complexe, cette institution n'est pas à l'abri d'une politisation. En effet, il n'est pas précisé que le représentant du peuple soit un habitant du district. Ce chef du bureau du citoyen est élu par un comité composé d'électeurs dont la majorité appartient au monde politique et c'est finalement le gouverneur de la province qui a le dernier mot pour désigner l'un des deux candidats proposés par le Comité d'électeurs. Mais la neutralité du représentant du peuple est quelque peu absurde par la possibilité de sa destitution par un vote à la majorité absolue du Comité d'électeurs suite à un mécontentement exprimé par trois de ses membres¹.

2 - Les garanties statutaires du représentant du peuple

Pour assurer cette lourde tâche, il faut une personnalité capable de résister aux pressions pouvant être exercées tant par les autorités du district que par la population qu'il représente. Justement, ce n'est pas un fonctionnaire, ni un homme politique qui préside le bureau du citoyen.

Le représentant du peuple est choisi parmi ceux qui sont connus de la communauté², ceux qui ont été suffisamment instruits et disposent d'une

¹ Article 9 de l'arrêté n°792 (Ministère de l'intérieur) du 29 juin 2004.

² Le terme communauté est ici traduit littéralement. Il est souvent utilisé abusivement par l'administration cambodgienne sans donner un sens juridique. Nous pensons que l'utilisation de ce terme est d'influence anglaise et ce sont des experts étrangers qui ont travaillé pour des programmes spécifiques destinés à un groupe de personnes qui ont introduit ce terme. Ce groupe d'individus est désigné comme une communauté. Alors que juridiquement, on ne sait pas ce que ce mot signifie.

expérience suffisante pour être capable de comprendre les procédures et les moyens de l'administration du district¹.

Vis-à-vis du pouvoir exécutif, le représentant du peuple est particulièrement protégé par des dispositions relatives à son rapport avec les autorités administratives du district. En effet, l'article 10 de l'arrêté n°790 dispose que « *dans l'exercice de ses fonctions, le représentant du peuple ne reçoit aucune instruction émise par le gouverneur du district et ne doit pas lui faire des rapports ou lui fournir d'information* ». Il n'est soumis à aucun pouvoir hiérarchique ou de tutelle. Il ne reçoit d'instruction d'aucune autorité. Ceci explique la volonté du gouvernement de créer une autorité indépendante.

Pourtant, le représentant du peuple ne bénéficie pas suffisamment de garanties dans l'exercice de ses fonctions. Il ne jouit pas d'une irresponsabilité pénale et civile identique à celle des parlementaires, puisqu'il peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé même à l'occasion des opinions qu'il émet ou des actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions. Cela s'explique par le fait que l'institution est établie par un arrêté ministériel et il faut en principe une loi pour instaurer une telle immunité. Le représentant du peuple ne bénéficie non plus de l'inamovibilité pendant l'exercice de ses fonctions puisqu'il peut en être démis au cours de son mandat s'il est trouvé coupable d'un crime ou d'un délit par le tribunal². C'est le Comité d'électeurs qui prend la décision de révocation. Il s'agit donc d'une institution dont l'indépendance mérite d'être mieux protégée.

3 - Les moyens matériels du bureau des citoyens

Les moyens affectés au bureau des citoyens restent encore modestes. Le représentant du peuple reçoit une indemnité déterminée par le ministère de l'économie et des finances³. Il dispose en principe de quelques secrétaires qui sont les fonctionnaires du ministère de l'intérieur qui travaillent pour l'administration du district. Ces secrétaires sont désignés avec l'accord du gouverneur du district sur demande du représentant du peuple. Jusqu'à maintenant, ces moyens ne sont pas encore mis à la disposition du bureau des

¹ Article 4 de l'arrêté n°792 (Ministère de l'intérieur) du 29 juin 2004

² Article 9 de l'arrêté n°790 (Ministère de l'intérieur) du 29 juin 2004

³ Article 11 de l'arrêté n° 790 du 19 juin 2004 du ministère de l'intérieur.

citoyens. Les deux bureaux des citoyens réclament plus de moyens, tant de matériels de bureau que de personnel¹.

4 - Les interventions du bureau des citoyens

Le bureau des citoyens intervient pour trouver les solutions aux litiges qui opposent l'administration à l'administré. Il est d'autant plus important dans la mesure où l'administration cambodgienne échappe traditionnellement à toute juridiction. Le représentant du peuple est neutre tant dans la réception des plaintes des citoyens contre l'administration du district que dans la recherche des solutions. En remplissant son rôle, le bureau s'assure que les problèmes rencontrés par les usagers sont correctement résolus par l'administration. Il lutte contre la prise de décisions administratives illégales et contre la corruption des fonctionnaires².

Le bureau des citoyens est le principal organe de règlement non juridictionnel des litiges administratifs, en raison tant de son autorité que de l'étendue de son champ d'action et de sa mission. En effet, il ne se contente pas de favoriser le règlement des litiges, mais cherche aussi à dénoncer les phénomènes de mal administration et à leur apporter les correctifs nécessaires. Il constitue ainsi à la fois un organe de contrôle non juridictionnel de l'administration et une instance intervenant dans le domaine de la réforme administrative.

¹ Plusieurs rapports du bureau des citoyens de Battambang et de Siem Reap démontrent que l'administration des deux districts n'a pas encore mis à leur disposition les moyens humains nécessaires au bon fonctionnement du bureau. Les indemnités décidées par le ministère de l'économie et des finances leur semblent dérisoires par rapport aux tâches qu'ils ont la charge de réaliser. Les deux représentants du peuple affirment que leur salaire « ne permet pas d'être une institution qui lutte contre la corruption » (Voir Rapport d'activités de 2006 n°009-06 du bureau des citoyens de Siem Reap en date du 30 novembre 2006 ; Rapport d'activités du premier semestre n° 02 du bureau des citoyens de Battambang en date du 15 juin 2007; Rapport d'activités du premier trimestre n° 013 du bureau des citoyens de Siem Reap en date du 25 mars 2007; ou encore Rapport d'activités du premier semestre no 018 du bureau des citoyens de Siem Reap en date du 20 mai 2007).

² Article 3 de l'arrêté n° 792 du 29 juin 2004 du ministère de l'intérieur.

a -La nature des plaintes

L'arrêté n°790 du ministère de l'intérieur ne comporte pas de clause générale de compétence qui pourrait lui donner un champ d'action très large. Le bureau des citoyens reçoit « *les réclamations concernant la prise de décision, le comportement et l'accomplissement des fonctions des fonctionnaires de l'administration du district* ». Il faut simplement que la réclamation soit relative au fonctionnement des organismes administratifs du district, car il n'intervient que lors de difficultés surgies à l'occasion de rapports entre l'administration et l'administré. Cependant, rien ne l'empêche alors d'examiner l'organisation proprement dite du service, dès lors qu'elle détermine son bon fonctionnement. Le bureau des citoyens peut, de plus, connaître, non seulement des décisions, mais aussi des comportements de l'administration, vis-à-vis de laquelle sa compétence est d'ailleurs exclusive et le plus souvent sollicitée. Il peut donc contrôler les services du district traduisant un phénomène de mal administration.

Cet arrêté (n°790 du ministère de l'intérieur) précise, en outre, que les réclamations doivent soulever un des faits suivants: une décision ou un comportement contraire aux principes de la loi ; un refus ou une réticence dans la réception de la demande légitime des administrés, un résultat négatif ou un résultat n'ayant pas été obtenu dans un temps raisonnable; un cas de corruption ou d'extorsion d'argent d'un administré ; et un comportement inacceptable comme la menace, l'insulte ou le mépris commis à l'égard de l'administré.

Sont exclus donc les litiges entre l'administration et ses agents. L'arrêté n°790 a réservé le champ d'action du bureau des citoyens aux rapports entre l'administration et les administrés, excluant ainsi tous les problèmes d'ordre intérieur. Il ne peut donc pas connaître des différends entre l'administration et ses agents. Cette limite est sans doute motivée par le souci de ne pas porter atteinte aux prérogatives du pouvoir hiérarchique. L'adoption d'une solution plus libérale est souhaitable dans la mesure où les agents de l'administration sont les premières victimes de leurs chefs hiérarchiques.

Même avec ces précisions, une question subsiste, celle de savoir s'il est nécessaire de mettre en cause uniquement une activité de service public du district. La réclamation doit-elle mettre en cause l'administration n'ayant pas fonctionné conformément à la mission de service public qu'elle doit assurer ? Il

faut également préciser que la plainte doit concerner le fonctionnement même du service public, ce qui exclut les autres activités prises en charge par l'administration, ainsi par exemple la gestion du domaine privé, tant en ce qui concerne les personnes morales de droit public que les personnes morales de droit privé investies d'une mission de service public.

L'état actuel du droit ne nous permet pas de tirer une conclusion. Pourtant, il est souhaitable que les compétences du médiateur puissent couvrir toutes les activités faisant grief aux administrés, peu importe leur nature juridique.

b - La réception des plaintes

Le bureau des citoyens n'a pas de droit d'auto saisine, c'est-à-dire de déclencher d'office une enquête indépendamment de toute réclamation.

La saisine est ouverte aux « citoyens » et aux « représentants des entreprises ». L'arrêté n°790 du ministère de l'intérieur a ouvert aux personnes morales la faculté de saisir le bureau des citoyens dans les mêmes conditions que les personnes physiques. La recevabilité des plaintes est à la seule discrétion du représentant du peuple. La personne doit justifier d'un intérêt à agir, puisqu'elle ne peut saisir le bureau des citoyens qu'à l'occasion d'une affaire la concernant. Le plaignant ne peut donc contester qu'une décision individuelle ayant donné lieu à un litige avec l'organisme mis en cause, à l'exclusion des actes qui ne la concernent pas directement ou n'ont pas suscité un différend. Il ne devrait pas non plus saisir le bureau des citoyens de simples critiques ou suggestions d'ordre général.

La saisine peut être effectuée sans aucune condition de délai. L'administré n'est pas obligé d'effectuer au préalable les démarches nécessaires auprès de l'administration intéressée.

Le recours est gratuit et dépourvu de tout formalisme, puisqu'il suffit d'une simple lettre signée du réclamant, dans laquelle il expose clairement sa volonté de saisir le bureau des citoyens du litige et ce qu'il attend de ce dernier. Cette simplicité de procédure est très importante dans la mesure où elle peut permettre aux administrés un accès facile au service du bureau des citoyens.

La mise en place du bureau des citoyens est récente¹, mais le résultat est généralement satisfaisant. Leurs rapports d'activités montrent qu'ils n'ont pas encore à traiter des plaintes contre l'administration². Mais cela n'est pas du à l'inefficacité du représentant du peuple.

L'existence du bureau des citoyens est plutôt utile pour éviter les litiges. En effet, le chef du bureau des citoyens est toujours près du « guichet unique ». C'est là où se passent les contacts entre l'administration et les administrés. Le représentant du peuple est en quelque sorte le « garde-fou » de l'administration.

c - Le traitement des plaintes

Durant la phase de conception du projet, on a espéré que l'intervention du bureau des citoyens pourrait permettre de régler un nombre croissant de différends entre les administrés et l'administration, soit que cette dernière n'ait pas fonctionné conformément à sa mission de service public, soit que l'application stricte du droit génère des iniquités.

La compétence du bureau des citoyens est même à certains égards plus large que celle du juge administratif. Elle couvre des agissements qui échappent à tout contrôle juridictionnel puisque le bureau des citoyens connaît non seulement des actes juridiques, mais aussi des comportements mettant en cause le bon fonctionnement du service public. Son contrôle n'est pas fondé exclusivement sur la légalité, mais aussi sur la notion de bon fonctionnement du service. Ce qui lui permet de contrôler pleinement l'opportunité d'une décision, et la notion d'équité, qui l'autorise à intervenir sur des comportements conformes au droit, mais manifestement inéquitables. En outre, le recours

¹ Les bureaux des citoyens se sont ouverts au deuxième semestre de 2005.

² L'absence de plaintes serait liée à plusieurs facteurs. D'après Ruth Gruber, directrice du projet « Provincial Town in Cambodia », la réforme de l'administration des deux districts essentiellement avec l'établissement du « guichet unique », serait un facteur déterminant, car la transparence et l'efficacité de l'administration dans le nouveau système administratif permettraient d'empêcher les litiges. Un autre facteur serait lié à l'insuffisance de publicité sur l'institution. Selon les rapports des deux bureaux des citoyens, seulement de 30 à 40 % de la population des deux districts est au courant de l'existence du médiateur. En plus, le nom du « bureau des citoyens » semble ne pas avoir attiré l'attention des administrés car il n'évoque pas forcément l'endroit de réception et de traitement des litiges administratifs. Enfin, l'absence de plaintes serait liée également à la compétence limitée du bureau des citoyens.

devant le bureau des citoyens doit être plus facile, moins coûteux et devrait donner des résultats plus rapides que le contrôle juridictionnel.

Il est à souligner que le juge serait exclusivement compétent pour contrôler la légalité d'un acte administratif et réparer un préjudice, le bureau des citoyens, quant à lui, incite l'administration à réexaminer des agissements qui portent atteinte à l'équité ou au bon sens.

Ainsi, l'institution du médiateur représente une voie très intéressante dans le contexte cambodgien où, d'une part, la culture populaire consiste à décourager l'affrontement avec l'administration et, d'autre part, l'exercice de la puissance publique ne peut être contesté par les gens ordinaires¹. Pour mettre en œuvre la responsabilité de la puissance publique, il faut passer par une autre voie plus souple et moins frontale.

Pour résoudre les problèmes posés dans les plaintes, le représentant du peuple doit rechercher une conciliation avec l'administration mise en cause par le plaignant, en particulier avec le chef du service dont la décision ou le comportement est contesté. Au cas où l'administration en question réfute toute accusation, le représentant du peuple doit transmettre au gouverneur du district le dossier accompagné de ses recommandations ainsi que de sa position. Le gouverneur a l'obligation de coopérer avec le représentant du peuple pour tenter de trouver une solution au litige.

Dans tous les cas, le représentant du peuple doit informer le réclamant du résultat de la discussion.

Selon la réglementation actuelle, la durée du travail du représentant du peuple est de quarante heures par semaine². Il doit être présent au bureau des citoyens pendant douze heures (deux matinées et un après-midi). Pendant les vingt-huit heures restantes, il doit se présenter dans les services du district pour le traitement des plaintes.

Conclusion

¹ Un adage populaire consiste à dire que « pong mon kom chul noettng thmar » (L'œuf ne doit pas se cogner contre la pierre).

² Article 12 de l'arrêté n° 790 du ministère de l'intérieur.

En définitive, nous sommes convaincus que ce bureau du citoyen peut assister les usagers du service public du district à lutter contre la passivité et l'inefficacité de l'administration. Son rôle de médiateur, et non de contrôleur de l'administration, pourrait pérenniser ce type d'institution, d'autant plus que le système de justice administrative cambodgienne n'est pas opérationnel. Il est vrai qu'il serait difficile de trouver une personne neutre et impartiale et suffisamment intelligente pour se protéger contre les possibles tentations dans un pays dévasté par des décennies de guerres et de destructions.

Il est difficile à l'heure actuelle de contester l'utilité d'un tel organe et les vertus de son action face aux phénomènes de mal administration, notamment pour régler les litiges administratifs. L'existence d'un juge administratif, aussi prestigieux soit-il, ne rend pas superflu le développement des contrôles non juridictionnels et leur exercice par un organe indépendant. Il est d'autant plus utile dans la mesure où le Royaume du Cambodge n'a pas de véritable juge de l'administration. Le système du bureau des citoyens mérite d'être élargi à d'autres districts, chefs-lieux, à d'autres provinces. Cette institution du médiateur peut même être établie au niveau national.

Le caractère international du procès des hauts responsables du Kampuchéa démocratique*

*Par Isabelle Thomas, chef de projet à
l'Université Royale de Droit et Sciences Economiques de Phnom Penh
Faculté de droit*

Le 3 juillet 2006, les juges et procureurs cambodgiens et internationaux ont officiellement prêté serment afin de “juger les crimes commis sous le règne du Kampuchéa démocratique avec dignité, honnêteté, transparence, indépendance et dans le respect de la Constitution et de l'ensemble des lois”.

Le procès qui se tiendra à Phnom Penh au Cambodge à partir de 2007, va tenter de juger une période tragique de l'histoire cambodgienne.

Le 17 avril 1975, les khmers rouges prennent Phnom Penh surpeuplée par les réfugiés des bombardements américains et de la guerre civile, c'est le début des déportations massives, systématiques et forcées des populations urbaines vers les campagnes, travaux forcés y compris pour les enfants, privation de nourriture et de soins médicaux, viols, exécutions, torture. Le nombre de morts sous le régime du Kampuchéa démocratique est estimé à 1,7 millions, soit un tiers de la population de l'époque.

C'est seulement en octobre 1991, à Paris, que seront signés les accords de paix entre les différentes factions¹.

La mise en œuvre d'un processus juridique lié à cette tragique période de l'histoire est le résultat de longues et difficiles négociations entre le Gouvernement Royal du Cambodge et les Nations Unies.

Le 21 juin 1997, les co-premiers ministres de l'époque demandent une assistance juridique pour traduire en justice les personnes responsables de génocide et de crime contre l'humanité commis durant la période du Kampuchéa démocratique². Les Nations Unies répondent favorablement et

* Article publié à la chronique des faits internationaux de la *Revue générale de droit international public*, Ed. Pedone, 2006-4, pp. 901-911.

1P. RICHER, *Le Cambodge, une tragédie de notre temps*, Ed. Presse de la fondation nationale des Sciences Politiques, 2001, 221p.

2Une loi mettant les Khmers rouges hors la loi est promulguée en juillet 1994. La première importante défection Khmère rouge date d'août 1996; Parmi les principaux dirigeants khmers rouges, Ieng Sary se rallie au Gouvernement et bénéficie d'un pardon royal pour sa précédente condamnation à mort en 1979, par un tribunal populaire révolutionnaire sous le régime de la République populaire du Kampuchéa sous

nomment un groupe d'experts chargé "d'évaluer les éléments de preuve disponible et de proposer de nouvelles mesures"¹. En 1999, le groupe d'experts rend son rapport préconisant la mise en place d'un tribunal international, solution qui est immédiatement jugée inacceptable par le gouvernement cambodgien. Le Premier ministre Hun Sen affirme sa détermination à établir des institutions nationales à caractère international, la base des négociations désormais. En août 1999, à la demande du Gouvernement Royal du Cambodge des experts juridiques sont envoyés au Cambodge pour travailler avec les autorités cambodgiennes sur la rédaction d'un projet de loi instituant des chambres extraordinaires au sein du système judiciaire cambodgien. A cette même époque, les Nations Unies présentent leur propre projet de loi, différent de celui des cambodgiens, principalement sur la majorité de juges internationaux versus majorité de juges cambodgiens voulue par le Gouvernement Royal du Cambodge.

Il est à noter qu'à ce titre les recommandations du groupe d'experts n'ont été que très peu suivies. Ainsi, le 10 août 2001, la loi cambodgienne relative à la création de chambres extraordinaires est promulguée par le Roi Sihanouk. Les juges seront en majorité cambodgiens, c'était l'un des points essentiels de désaccord entre les Nations Unies et le Cambodge.

Marquant sa désapprobation, les Nations Unies se retirent des négociations en février 2002, le principal désaccord portant sur la prééminence de la loi cambodgienne sur l'accord avec les NU comme le prétend le Gouvernement Royal du Cambodge, les Nations Unies soutenant formellement le contraire. La reprise des négociations fin 2002, conclura enfin cette longue période par la signature d'un accord le 6 juin 2003 relatif au jugement conformément au droit

domination vietnamienne, et, une amnistie pour les poursuites au titre de la loi de 1994. Pol Pot meurt en avril 1998 à Anlong Veng, alors "en prison" chez les Khmers rouges. Khieu Samphan et Nuon Chea se rendent au Gouvernement Royal du Cambodge fin décembre 1998 et résident désormais à Pailin. Ta Mok est arrêté en mars 1999 et placé en détention provisoire à la prison militaire de Phnom Penh, jusqu'à sa mort en juillet 2006. Duch, ancien directeur de Tuol Sleng S21, est arrêté en mai 1999 et mis en détention provisoire à la prison militaire de Phnom Penh, où il demeure jusqu'à présent.

l'Assemblée générale des Nations Unies, Rapport du secrétaire général sur le procès des Khmers rouges, A/57/769, 31 mars 2003.

cambodgien des auteurs des crimes commis pendant la période du Kampuchéa démocratique¹.

C'est donc un accord international qui est signé entre l'Organisation des Nations Unies et le Cambodge, dont l'application relève du droit des traités. Il est en effet fait mention à l'article 2, paragraphe 2 des articles 26 et 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités qui consacrent deux principes fondamentaux, à savoir qu'un traité doit être exécuté de bonne foi par les parties (*pacta sunt servanda*) et que les parties ne peuvent invoquer les dispositions de leur droit interne pour justifier la non-exécution d'un traité. L'accord précise en outre que l'accord à force de loi au Cambodge.

D'une manière générale cet accord fixe les règles de coopération entre les parties, c'est-à-dire les fondements juridiques, les principes et les modalités de la coopération. Il influe directement sur la mise en œuvre et le fonctionnement des chambres extraordinaires, chargées de juger les hauts responsables du régime du Kampuchéa démocratique, instituées par la loi cambodgienne du 6 septembre 2001², amendée, après la ratification de l'accord de 2003, en 2004.

Ce dispositif a été complété en mars 2006, par deux nouveaux accords qui vont permettre l'ouverture du procès des anciens dirigeants Khmers rouges, devant les chambres extraordinaires, mises en place pour une durée de trois ans. Ces deux accords techniques fournissent les bases juridiques sur lesquelles s'appuieront les Chambres extraordinaires. L'un de ces accords prévoit de nouvelles dispositions sur les locaux, les équipements et les services que les autorités cambodgiennes fourniront à ces Chambres. Le second prévoit des dispositions en matière de sécurité. La signature de ces deux accords finalise les derniers instruments juridiques nécessaires dans les domaines logistique et administratif avant l'ouverture des procès.

¹Assemblée générale des Nations Unies, Le procès des Khmers rouges, Res/A/57/228B, annexe, Projet d'accord entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement royal cambodgien concernant la poursuite, conformément au droit cambodgien, des auteurs des crimes commis pendant la période du Kampuchéa démocratique.

² Loi relative à la création de formations extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens pour juger les crimes qui ont été commis durant la période du Kampuchéa démocratique, N° NS/RKM/0801/12, consultable sur le site du gouvernement cambodgien, <http://www.cambodia.gov.kh> en allant sur le lien de la Task force. Tous les documents officiels concernant le procès y sont accessibles en français et en anglais.

Enfin, le budget de fonctionnement est estimé à 56,3 millions de dollars - 43 millions doivent être financés par des contributions volontaires des Etats membres des Nations Unies et 13,3 millions par le gouvernement du Cambodge¹.

Il aura fallu plus de 8 ans pour aboutir à une solution juridique et pratique acceptable par les deux principaux protagonistes.

Tout au long de ce processus de négociations internationales, au nom du respect de la souveraineté nationale, le gouvernement cambodgien a exprimé de nombreuses réticences notamment sur les éléments d'internationalisation du procès.

Encore une fois, le droit international s'est vu retranché derrière les exigences et les impératifs de la souveraineté nationale. A cet égard, des éléments d'interrogation sur la nature internationale de ce procès s'imposent. Si certains parlent d'une juridiction hybride², d'autres s'accordent sur la création de nouvelles juridictions de droit pénal international³. Dans la perspective des tribunaux ad hoc mais également des tribunaux spéciaux et de la Cour pénale internationale, les chambres extraordinaires cambodgiennes prolonge le mouvement d'édification d'une justice pénale internationale. Toutefois, à l'heure où la responsabilité internationale pénale des individus⁴ s'affirme et constitue un des socles du développement du droit international pénal, ce type de juridictions internationalisées soulève des craintes quant à l'effectivité de l'unité de l'ordre juridique international.

Si la participation internationale est clairement identifiée, elle ne fonde pas à elle seule le critère de l'internationalité nécessaire à identifier une juridiction internationale. En effet, les éléments d'internationalité "se sont éclatés en composantes diverses et vont se rechercher dans la nature des actes fondateurs,

1 Cela est un gros point de désaccord avec les NU. Le GRC a toujours rappelé que les 13,3 M sont au titre de la partie cambodgienne, mais que le GRC n'en financera pas l'entièreté. Il a appelé aux contributions directes de bailleurs de Fonds.

2 D. BOYLE, "Une juridiction hybride chargée de juger les khmers rouges" *in Droits fondamentaux*, n°1, juillet 2001.

3 B. MENARD, " L'émergence de nouvelles institutions en droit pénal international : le cas du Timor Oriental, du Sierra Léone et du Cambodge ", *in La voie vers la Cour pénale internationale : tous les chemins mènent à Rome: les Journées Maximiliens-Caron 2003*, Montréal, Thémis, 2003, 207-230.

4 P.M DUPUY, *Droit international public*, Dalloz, 2004, p. 521

les infractions, la composition de la juridiction et la procédure”¹. Cette recherche implique une analyse transversale de ce processus juridique chargé de juger les responsables des crimes commis pendant la période du Kampuchéa démocratique. Dès lors, l'internationalité se mesure tant au niveau de la nature et de la composition de cette juridiction qu'à celui du droit qu'elle est chargée d'appliquer.

I. La nature et la composition de la juridiction chargée de juger les crimes commis durant la période du Kampuchéa démocratique, une prééminence nationale.

Comme il a été précisé précédemment, et conformément à l'article 1^{er} de la loi de 2001, les chambres extraordinaires ont été instituées “dans le but de juger les hauts dirigeants du Kampuchéa démocratique et ceux qui sont les plus hautement responsables des crimes...qui ont été commis durant la période du 17 avril 1975 au 6 janvier 1979”.

A la lecture de ce premier article, une remarque préliminaire s'impose concernant la compétence temporelle des chambres. Il a été décidé en effet de limiter la période incriminée à l'arrivée des Khmers rouges dans Phnom Penh, le 17 avril 1975, à leur éviction du pouvoir par les troupes vietnamiennes le 6 janvier 1979. La prise en compte de cette période correspond à l'exercice officiel du pouvoir par les Khmers rouges et à l'existence du régime du Kampuchéa démocratique, constitutionnellement établi. A ce stade les crimes pris en compte sont ceux commis dans une perspective nationale, par un régime cambodgien. Pourtant l'histoire est bien plus complexe et cette limitation temporelle omet le contexte international par lequel ce régime s'est progressivement imposé sur le territoire national cambodgien².

1 H. ASCENCIO et R. MAISON, “L'activité des juridictions pénales internationales (2003-2004)”, in *Annuaire Français de Droit International*, L-2004, CNRS Édition, Paris, p. 417.

2Du fait de la temporalité limitée des Chambres Extraordinaires (uniquement du 17 avril 1975 au 6 janvier 1979), nulle mention ne sera faite des interventions étrangères, tant avant qu'après le régime du Kampuchéa démocratique (bombardements américains, puis ensuite a soutient, y compris militaire des Khmers Rouges, de même pour la Chine, qui a soutenu les Khmers Rouges depuis 1970 par l'envoi de conseillers militaires pendant le régime du Kampuchéa démocratique et poursuit son appui après la chute du régime). Par ailleurs il est intéressant de noter que suite à l'intervention vietnamienne en janvier 1979, ce sont les Khmers Rouges qui conservent le siège du

Cette restriction temporelle s'explique en partie du fait des responsabilités qui auraient pu être dégagées à l'encontre de certaines puissances étrangères, augmentant alors la complexité d'un jugement. Toutefois, il conforte l'approche nationale que les autorités cambodgiennes privilégient dans la mise en œuvre de ce procès. Au regard de la nature nationale de l'acte fondateur des chambres extraordinaires, ce constat amène à évaluer l'étendue des éléments d'internationalité présents dans la constitution des chambres extraordinaires.

A ce titre l'étude purement formelle des chambres extraordinaires confirme la mise en place d'un processus hybride à prééminence nationale. D'une part, la nature de la juridiction est clairement nationale même si son fonctionnement est assisté. D'autre part, la composition mixte des tribunaux revêt un caractère complexe et imparfait du fait principalement d'une répartition déséquilibrée entre juges nationaux et internationaux.

1. Une juridiction nationale assistée

En 1999, le gouvernement cambodgien après son refus pour un procès mené par une juridiction internationale, demande aux Nations Unies de lui fournir des experts pour l'aider à élaborer une législation portant création d'un tribunal cambodgien spécial pour juger les dirigeants khmers rouges et prévoyant la participation de juges et de procureurs étrangers aux activités de ce tribunal. Une force spéciale, dénommée *Task force*, est alors créée afin de coopérer avec des experts juridiques internationaux pour la préparation du procès¹. De cette coopération sera rédigée une loi adoptée en 2001 par l'Assemblée nationale, relative à la création de formations extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens pour juger les crimes qui ont été commis durant la période du Kampuchéa démocratique.

Ainsi, selon son article 2, “des formations extraordinaires sont créées au sein de la structure existante des tribunaux, à savoir le Tribunal de première

Cambodge à l'ONU et ce jusqu'à la vacance du poste en octobre 1990; pendant cette période Ieng Sary, ancien Ministre des affaires étrangères sous le régime du Kampuchéa Démocratique, représente le Cambodge à New York.

La limitation temporelle, ce sont les co-premiers ministres de l'époque qui l'on posée; les NU ont repris ce point sans sourciller, cf. mandat de la mission d'experts des Nations Unies auprès du Gouvernement Royal du Cambodge en 1999.

1 Decision To Establish the Task Force for Cooperation with Foreign Legal Experts for the Preparation of the Proceedings for the Trial of Khmer Rouge Criminals, 20 août 1999, N° 55SR, Gouvernement Royal Du Cambodge.

instance et la Cour suprême, pour juger les hauts dirigeants du Kampuchéa démocratique et ceux qui sont les plus hautement responsables des crimes accomplis en violation grave des lois pénales du Cambodge, des lois internationales humanitaires et des coutumes internationales, ainsi que des conventions internationales que le Cambodge reconnaît, qui ont été commis durant la période du 17 avril 1975 au 6 janvier 1979”.

Le texte d'origine prévoyait trois niveaux de juridictions mais les Nations Unies avaient marqué leur préférence pour seulement deux niveaux, ce qui a été intégré dans l'accord de 2003. Une loi de 2004 est donc venu amendée cet article et constitue le seul changement substantiel approuvé par les autorités cambodgienne.

La mise en œuvre de juridictions nationales a été acceptée par les Nations Unies avec de nombreuses réticences. Si tout d'abord le principe allait à l'encontre des propositions du groupe d'experts favorable à une juridiction internationale ad hoc, ce choix contraint, ne prenait donc pas en compte les nombreuses préoccupations relatives au fonctionnement de la justice au Cambodge. A ce jour, le pouvoir judiciaire n'a en effet pas eu l'occasion de démontrer nettement son indépendance à l'égard du pouvoir exécutif. De nombreuses résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le respect des droits de l'homme au Cambodge confirment cette situation. Ainsi, l'Assemblée générale note “avec préoccupation les problèmes qui continuent de se poser au niveau de l'état de droit et du fonctionnement de l'appareil judiciaire au Cambodge, notamment à cause de la corruption et des ingérences du pouvoir exécutif qui empiètent sur l'indépendance de la magistrature »¹.

Toutefois, afin de garantir un fonctionnement effectif de ces chambres extraordinaires, celles-ci sont créées et administrées avec l'assistance de la communauté internationale. Pour ce faire, il a été institué un Bureau de l'administration chargé d'assurer le service des Chambres extraordinaires, de la Chambre préliminaire, des deux juges d'instruction et du Bureau des procureurs. Il a à sa tête un directeur cambodgien, secondé par un directeur adjoint international nommé par le Secrétaire général. Celui-ci est chargé de l'administration de la composante internationale des Chambres extraordinaires, de la Chambre préliminaire, des deux juges d'instruction et du Bureau des procureurs. Il s'occupera aussi du recrutement de tout le personnel international de ces organes et du Bureau de l'administration. Le Directeur cambodgien est lui chargé de la gestion générale du Bureau de l'administration, à l'exception

1 Voir sect. II, par. 2, de la résolution 57/225 de l'Assemblée générale.

des questions qui relèvent des règles et procédures de l'Organisation des Nations Unies.

Cette organisation administrative constitue une garantie au bon déroulement du procès mais reste dans une large mesure dominée par la partie cambodgienne, le rôle du directeur adjoint international restant cantonné dans la sphère internationale sans avoir une quelconque emprise sur le fonctionnement des chambres. Cette représentation note le caractère résolument national que les autorités cambodgiennes ont souhaité privilégier dans la mise en place des chambres extraordinaires.

2. Les chambres extraordinaires, une composition mixte à majorité nationale

“La majorité des juges, tant de la Chambre de première instance que de la Chambre d'appel, devraient être des juges internationaux”¹. Des juges internationaux, qui ne dépendraient en aucune façon de l'exécutif cambodgien, et qui seraient beaucoup moins susceptibles d'être influencés ou de céder aux pressions du pouvoir que des juges cambodgiens. Les propositions onusiennes n'ont pas été retenues et la mixité a été préférée.

Ainsi le tribunal de première instance “est une formation extraordinaire de cinq juges professionnels comprenant trois juges cambodgiens, dont un assurant la présidence, et deux juges étrangers”². Quant à la chambre d'appel, elle “est une formation extraordinaire de sept juges, comprenant quatre juges cambodgiens, dont un assurera la présidence, et trois juges étrangers”³.

Une majorité de juges cambodgiens a donc été préférée.

Les procédures de nomination laissent également une place importante aux institutions nationales, puisque le Conseil supérieur de la magistrature conserve en dernier ressort la décision de nomination des juges nationaux et internationaux. “Le Conseil Supérieur de la Magistrature doit nommer au minimum cinq personnes de nationalité étrangère pour être juges étrangers des formations extraordinaires, pris sur une liste établie par le Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies”.

1 Assemblée générale des Nations Unies, Rapport du secrétaire général sur le procès des Khmers rouges, A/57/769, 31 mars 2003.

2 Article 9, loi de 2001

3 Idem

Les Nations unies se voient donc restreintes à un rôle de proposition et n'interviennent pas dans le choix final de nomination des juges internationaux. Quant aux juges nationaux, ils ont été désignés et nommés par le seul Conseil supérieur de la magistrature cambodgien, selon la procédure en vigueur. “Le Conseil Supérieur de la Magistrature doit nommer au minimum douze juges cambodgiens titulaires appelés à siéger dans les formations extraordinaires”¹. Le même procédé est appliqué pour la nomination de juges de réserves.

Chaque instance est donc constituée d'une majorité de juges cambodgiens.

Toutefois, afin de fournir aux juges internationaux un rôle clé dans le processus de décision, la règle de la super majorité a été instituée. Au cas où l'unanimité s'avère impossible, les décisions nécessitent le vote favorable d'au moins un juge international. “Les juges doivent s'efforcer de prendre leurs décisions à l'unanimité. Si jamais l'unanimité ne peut être atteinte, il faut suivre les principes suivants : a) Une décision de la formation extraordinaire du Tribunal de première instance devra recueillir les votes favorables d'au moins quatre juges, b) Une décision de la formation extraordinaire de la Cour d'appel doit recueillir le vote favorable d'au moins cinq juges”².

Cette formule de la « super majorité », qui a été proposée au cours des négociations par des États Membres et non par la délégation de l'ONU, mérite d'être précisée. Le vote d'au moins un juge international est donc nécessaire dans les deux niveaux de juridiction pour adopter une décision. *A contrario*, les juges internationaux auront besoin des votes des juges cambodgiens pour faire valoir leur décision. “Ce mode de fonctionnement a été négocié dans le but d'éviter qu'une majorité de juges cambodgiens ne gèle le processus judiciaire. Il ne règle cependant pas toute la problématique de la prépondérance des juges nationaux”³.

En outre, les risques de blocage ne sont pas écartés dans le cas où la super majorité ne peut être atteinte.

Seule exception à la prééminence des juges nationaux, l'institution d'une chambre préliminaire au niveau de l'instruction. En cas de désaccord entre les co-juges d'instruction, un national et un étranger, la chambre préliminaire, composée de 5 juges dont 3 nationaux et 2 étrangers, devra trancher le litige en

1 Article 11, loi de 2001

2 Article 14, loi de 2001

3 M. ALIÉ, “Les chambres extraordinaires établies au sein des tribunaux cambodgiens pour juger les hauts responsables Khmers rouges”, in *Revue Belge de droit international*, 2005/1-2, p. 593.

adoptant une décision à la majorité, c'est-à-dire avec le vote de 4 juges. Si aucune majorité n'est trouvée, la procédure continuera. Ainsi, les juges internationaux peuvent à ce seul moment de l'instruction constituer une force d'opposition afin d'éviter tout blocage de la procédure.

Cependant, d'une manière générale la mixité des chambres extraordinaire reste limitée, la participation des juges internationaux tant en nombre que dans le processus de décision ne leur fournit pas un rôle majeur dans le processus juridictionnel. La super majorité entraîne une complexification de leur mission, l'un d'entre eux au moins sera utile à la prise de décision. Une mesure quelque peu contestable qui risque de compliquer leur tâche, déjà très lourde au regard de l'étendue du droit applicable.

II. Le droit applicable, une prise en compte partiel du droit international

La compétence *rationae materiae* des chambres extraordinaires est inscrite dans la loi de 2001. Elle précise la compétence des chambres extraordinaires pour les infractions mettant en cause la responsabilité individuelle nationale et internationale des personnes incriminées. Deux responsabilités individuelles sont ainsi visées. Le champ matériel de la compétence des chambres se révèle lui aussi mixte. Toutefois ce champ apparemment étendu du droit matériel est limité aux plus hauts responsables, ceux qui portent la plus grande responsabilité pour les crimes relevant de la compétence des chambres¹. Cette compétence *rationae personnae* ne couvre certainement pas l'ensemble des individus ayant participé directement ou indirectement au génocide et aux crimes internationaux durant la période du Kampuchéa démocratique. Comme le souligne le rapport du groupe d'experts, "la liste des hautes personnalités du gouvernement et du parti ne correspond pas nécessairement à celle des personnes principalement responsables de violations graves des droits de l'homme, dans la mesure où certaines hautes personnalités gouvernementales ne savaient peut être pas ce qui se passait et ne participaient pas aux décisions, alors que d'autres personnes ont pu jouer un rôle important dans les atrocités". A ce titre les statuts des tribunaux ad hoc ne font nulle part référence à une quelconque limitation de leurs compétences aux seuls hauts responsables.

¹ Les estimations varient sur le nombre de personnes. Pour une étude sur 7 accusés potentiels, cf. S. HEDER, *Seven candidate for prosecution: Accountability for the crimes of the Khmer rouge*, War Crimes Research, American Institute, 2001.

Cependant, *de facto* le nombre de personnes incriminées par ces tribunaux a été limité. Ainsi la politique criminelle suivie par le procureur devant le Tribunal pour le Rwanda s'est orientée prioritairement sur les plus hauts responsables. Cette voie a été suivie également par le tribunal pour l'ex-Yougoslavie. Mais la poursuite à l'encontre des subalternes n'a pas pour autant été abandonnée¹.

Le choix effectué par les autorités cambodgiennes ne suit pas les développements récents du droit international pénal ou les tribunaux exercent une compétence *rationae personnae* élargie. Ce choix demeure néanmoins fidèle aux dispositions internationales appliquées pour les procès de Nuremberg et de Tokyo. Mais au contraire de ce qui est appliqué en la matière par les juridictions pénales internationales, aucun des textes instituant les chambres et organisant leur compétence ne laisse une voie ouverte à la compétence concurrente des juridictions nationales. A ce niveau, la mise en œuvre des dispositions et principes de droit international se révèle lacunaire. Ce constat s'applique également tant en matière de droit applicable que dans la prise en compte des droits des victimes à ce procès.

1. Une référence expresse mais restreinte au droit international

Selon les termes de l'article 1 de la loi de 2001, “la présente loi a été édictée dans le but de juger les hauts dirigeants du Kampuchéa démocratique et ceux qui sont les plus hautement responsables des crimes accomplis en violation grave des lois pénales du Cambodge, des lois internationales humanitaires et des coutumes internationales, ainsi que des conventions internationales que le Cambodge reconnaît, qui ont été commis durant la période du 17 avril 1975 au 6 janvier 1979”. Le recours au droit international est donc expressément prévu fournissant aux chambres extraordinaires une compétence matérielle étendue.

Ce champ de compétence matérielle se retrouve également dans les statuts des tribunaux ad hoc et du tribunal spécial pour la Sierra Léone. A l'instar de ces tribunaux, la loi de 2001 reprend logiquement les références fondamentales du droit international humanitaire. Cependant, l'évolution jurisprudentielle et légale, relative au texte du Statut de Rome, n'a pas amené les rédacteurs de la

1 Ce qui malheureusement a en partie privé d'effet les dispositions relatives à la compétence concurrente des tribunaux nationaux. Pour une étude sur ce point, cf. C. LAUCCI, “Juger et faire juger les auteurs de violations graves du droit international humanitaire”, in *Revue internationale de la Croix rouge*, 2001, vol. 83, n°842, pp. 407-438.

loi instaurant les chambres extraordinaires, ainsi que celle l'amendant, à introduire des précisions sur la nature des crimes.

Les définitions des crimes énumérés auraient en effet mérité certaines clarifications au regard des faits, de leur réalité historique et politique.

Ainsi, le crime contre l'humanité énoncé à l'article 5 de la loi de 2001 (amendé)¹ souffre d'une interprétation partielle. Si le texte inscrit les évolutions apportées par l'arrêt Tadic², ne retenant plus la référence à un conflit armé, il reste en deçà de l'acceptation faite par la jurisprudence des tribunaux internationaux et le statut de Rome. En effet, "les tribunaux n'exigent plus la preuve d'une politique génocidaire pour reconnaître l'infraction"³. C'est-à-dire que l'exigence d'un motif discriminatoire ne conditionne plus la reconnaissance du crime contre l'humanité. Cette nouvelle acceptation est reprise dans le texte du statut de Rome à son article 7, précisant que l'on entend par "crime contre l'humanité l'un quelconque des actes ci-après lorsqu'il est commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile". L'expression "contre toute population civile" fournit donc une interprétation extensive du crime contre l'humanité. L'article 5 alinéa 2 de loi de 2001 retient lui l'élément discriminatoire.

S'agissant du crime de génocide des remarques parallèles peuvent être faites. L'article 4 de la loi de 2001 reprend littéralement la définition du crime de génocide tel qu'il est inscrit dans le texte de la convention sur la prévention et la répression du crime de génocide de 1948. Cette définition pose le principe de l'appartenance à un groupe spécifique. "Le crime de génocide, qui ne se prescrit pas, est constitué par un des actes énumérés ci-après, commis dans l'intention de détruire en tout ou partie un groupe national, ethnique, racial ou religieux".

Dans le cas des crimes commis par les Khmer rouges, cette définition limite les infractions aux crimes commis contre les minorités ethniques et religieuses,

1 "Le crime contre l'humanité, qui ne peut être prescrit, est constitué par un des actes énumérés ci-après, portant atteinte de manière générale ou systématique, en connaissance de cette attaque, à une population civile pour des motifs nationaux, politiques, ethniques, raciaux ou religieux : - le meurtre, - l'extermination, - la réduction en esclavage, - la déportation, - l'emprisonnement, - la torture, - le viol, - la persécution pour motifs politiques, raciaux ou religieux, - tous autres actes inhumains".

2 Arrêt Tadic, TPIY, 2 octobre 1995, "Le crime contre l'humanité n'exige plus de liens entre les crimes contre l'humanité et le conflit armé"

3 H. ASCENCIO et R. MAISON, "L'activité des juridictions pénales internationales (2003-2004)", *op. cit.*, p. 452.

alors même que la majorité de ces crimes ont été perpétrés à l'encontre de la population cambodgienne et étrangère présente sur des motifs politiques et sociaux¹.

Exclus des propositions du groupe d'experts, les crimes de guerre font également partis des infractions retenues. Les conventions de Genève, qui règlementent la conduite des hostilités lors des conflits internationaux sont donc évoquées à l'article 6 de la loi de 2001. Encore une fois, la prise en compte des évolutions du droit international humanitaire, qui tend à s'appliquer au conflit interne et plus largement aux relations entre les détenteurs du pouvoir et la population qu'ils gouvernent², reste de la responsabilité des juges. Le texte de 2001 se limite aux dispositions strictes du droit international.

Enfin l'approche étendue du champ matériel est confirmée par la prise en compte de la convention de La Haye de 1954 relative à la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Sa mise en œuvre en cas de conflit armé limite malheureusement son champ d'application dans le cas des crimes commis par les khmers rouges.

A contrario, le recours aux infractions de droit interne prévu par la loi de 2001 a été facilité mais avec un champ matériel beaucoup moins étendu que celui ouvert par le droit international. "Contrairement aux crimes internationaux comme le génocide ou encore le crime contre l'humanité, le ministère n'aura donc pas à ramener d'éléments constitutif supplémentaires et particulier". Le recours au droit national est effectivement facilité. Parallèlement, la législation

1 Dans l'esprit des dirigeants de l'Angkar (l'organisation) il fallait en effet déraciner 3 montagnes : l'Impérialisme, la féodalité, le capitalisme réactionnaire. Dès lors les victimes sont stigmatisées en trois entités maléfiques: Le peuple nouveau, catégories populaires citadines ou rurales ayant vécu sous le contrôle du gouvernement Lon Nol jusqu'au 17 avril 1975, cette catégorie a subi la déportation au sein de l'ancien peuple afin d'y être rééduquée. Le sous peuple, catégorie socioprofessionnelle les plus liées à l'ordre ancien, destiné à une élimination progressive. Les traîtres, militaires et fonctionnaires de l'ancien régime auxquels vont s'ajouter progressivement les ennemis intérieurs. Cf. Bertrand BRUNETEAU, *Le siècle des génocides*, Ed. Armand Colin, 2004, 252 p.

2 R. BRETT, "Les organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme et le droit international humanitaire", in *Revue Internationale de la Croix Rouge*, n°831, 30 septembre 1998, p. 569.

applicable aux chambres extraordinaires est prioritairement nationale¹, puisque selon l'article 33 de la loi de 2001, le recours au droit international sera en ces matières subsidiaires. Ainsi, la protection des victimes et des témoins sera donc assurée principalement par des dispositions de droit national.

2. Une reconnaissance à minima des droits victimes et des témoins

Selon l'article 33 de la loi de 2001, les formations extraordinaires ont en charge d'assurer correctement la protection des victimes et des témoins. Il est également ajouté que les mesures de protection ne doivent pas se limiter à un jugement à huis clos et au secret de l'identité des victimes. Ces dispositions sont reprises de manière identique dans le texte de l'accord de 2003, entre les Nations Unies et le gouvernement royal du Cambodge. En ces matières il est toutefois précisé que le recours aux règles et procédures établies à un niveau international pourra être envisagé. En cela, la protection des victimes et des témoins demeurent conforme aux mesures prises par les statuts des tribunaux internationaux ad hoc, et à celui de la Sierra Léone. Malgré cela des craintes se font jour quant à l'effectivité de la sécurité qui leur sera apportée.

Par ailleurs, au regard du tournant pris par le statut de Rome en faveur des victimes, différents éléments de droit mais également en matière d'exécution des décisions manquent dans le cadre juridictionnel des chambres extraordinaires.

Au niveau de la procédure, il n'est pas prévu que les victimes y jouent un rôle quelconque. Elles peuvent se constituer partie civile mais en se greffant à l'action du procureur. Elles ne peuvent activer seules une action publique. A ce stade, le statut de la Cour pénale internationale² permet aux victimes de se faire représenter dans le cadre d'une procédure préliminaire et leur offre la possibilité d'intervenir dans les débats.

En matière de représentation, les possibilités restent également très limitées. Il n'existe pas de possibilité juridique pour que les victimes se fassent représenter collectivement. Ce point soulève de nombreuses contestations des ONG

1 Il est à noter que le nouveau code de procédure pénale a été approuvé par le gouvernement royal du Cambodge fin août 2006. Reste toutefois l'adoption par le Parlement cambodgien.

Réalisé avec l'assistance technique de la coopération française, ses fondements sont clairement romanos germaniques.

2 Article 68, "Protection et participation au procès des victimes et des témoins", Statut de la Cour pénale internationale.

représentantes de victimes. Initialement non intégrées dans les statuts des Tribunaux ad hoc, ces tribunaux ont tenté de combler ce manque et notamment le TPIYR en “laissant intervenir, en tant que, *amicus curiae*, des représentants de certaines associations de victimes ou d'experts qui leur sont proches”¹. Au regard de cette jurisprudence et du nombre de plaintes qui risquent d'affluer, il est possible que la représentation collective soit intégrée dans la procédure des chambres extraordinaires.

Il est à noter que cette représentation réclamée par de nombreuses personnes morales, est aussi contestable. Outre le problème de leur légitimité à représenter une population “victime”, le soutien que ces structures reçoivent de gouvernements étrangers risquent de les transformer en mouvement de contestations contre le pouvoir en place. Cette situation est particulièrement visible au Cambodge. De nombreuses ONG de victimes pourraient devenir alors des associations de contestations, faussant ainsi leur mission initiale, celle d'apporter un soutien aux victimes et d'obtenir des réparations.

Au titre des réparations, ni la loi de 2001 ni l'accord de 2003 ne fait état d'un quelconque fonds d'indemnisation alors même que le droit national reconnaît la notion d'un droit personnel à l'indemnisation, également identifié par le droit international².

L'exécution de décision judiciaire relative au droit à l'indemnisation risque donc d'être entravée par un manque de moyens financiers.

Le statut de la Cour pénale internationale fixe ainsi à son article 75 les principes pour les réparations en faveur des victimes qui peuvent comprendre la restitution, l'indemnisation et la réhabilitation. Elle peut à ce titre créer un fond alimenté par les amendes ainsi que par le produit des biens confisqués et complété par les contributions complémentaires.

Cependant, les articles 38 et 39 de la loi de 2001 restreignent la portée de la peine. Ainsi, uniquement l'emprisonnement est envisagé, aucune mention n'est

1 L. WALLEYN, “Victimes et témoins de crimes internationaux, du droit à une protection au droit à la parole”, in *Revue Internationale de la Croix Rouge*, mars 2002, vol. 84, n° 845, p.

2 Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966; Déclaration de l'Assemblée générale des Nations Unies relative aux principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, 1985; Résolution 60/147 de l'Assemblée générale des Nations Unies relatives aux principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire, 16 décembre 2005.

faite concernant d'éventuelles amendes. En revanche ces articles reconnaissent la confiscation éventuelle des biens personnels, argent et immobiliers, acquis illégalement ou de manière criminelle. Tout doit alors revenir à l'Etat.

Les Juges du Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) ont entamé l'examen de la question du droit des victimes à obtenir compensation des préjudices subis. A l'issue de ce travail, les Juges ont adopté un Rapport qui conclut que "les victimes de crimes qui relèvent de la compétence du Tribunal disposent d'un droit à demander une indemnisation de leurs préjudices"¹. Mais la charge financière freine la mise en place de fonds d'indemnisation.

Pour le cas cambodgien, l'indemnisation au regard de plus de 2 millions de victimes, ne peut vraisemblablement pas être envisagée. Toutefois, certaines ONG consciente de cette lourde contrainte financière et de la difficulté d'identifier toutes les victimes, plaident pour l'indemnisation collective ou symbolique dont l'objectif serait la construction de mémoriaux ou de musée du génocide².

Cette approche a minima des droits des victimes et des témoins au regard du droit international reflète l'ensemble d'un processus ou les éléments d'internationalité sont effectivement présent mais ont été envisagés de manière limitée. Enfin, à l'heure où est rédigé le règlement intérieur des chambres extraordinaires la nature hybride de ces juridictions s'affirme par la rencontre des principes de *common law* et du droit romano germanique, sur lequel le nouveau code de procédure pénal est fondé.

D'une manière générale l'instauration de chambres extraordinaires pour juger les hauts responsables des crimes commis durant la période du Kampuchéa démocratique reflète le processus d'hybridation lié au développement du droit international pénal³. Au regard du pouvoir considérable des juges des juridictions internationales pénales, le travail d'interprétation et d'application du

1 Communiqué de presse, TPIY, "les juges du tribunal pénal international affirment le droit des victimes de crimes en ex-Yougoslavie à demander une indemnisation de leurs préjudices" la haye, 14 septembre 2000.

2 Mais a fortiori ce sont plus des cérémonies à la mémoire des morts que recherchent les cambodgiens.

3 M. DELMAS MARTY, "L'influence du droit comparé sur l'activité des tribunaux internationaux", in A. CASSESE, M. DELMAS MARTY, *Crimes internationaux et juridictions internationales*, PUF, Paris, 2002, p. 98.

droit international par les juges en charge de ce procès demandera donc une attention toute particulière.

La ratification par le Cambodge du statut de la Cour pénale internationale constitue dès lors un élément substantiel dans l'accomplissement de cette tâche.

**La Chronique d'actualité juridique
De Janvier 2007 à Novembre 2007**

Droit public

Domaine : Administration

N ^o	Kram Royal	Titres	Références
1.	Kram Royal NS/RKM/0107/006 (31/01/07)	Promulgation de la loi sur la modification de la loi sur l'Élection de l'Assemblée Nationale.	(J.O N.12 - Feb/15/2007)
2.	Kram royal NS/RKM/0607/016 (29/06/ 07)	Promulgation de la loi sur la gestion des ressources en eau.	(J.O N.52 – 15/juil/2007)
3.	Kram Royal NS/RKM/0707/023 (20/07/07)	Promulgation de la loi sur la limitation du nombre des sièges à l'assemblée nationale pendant la quatrième législature.	(J.O N.58– 08/aout/2007)
N ^o	Anoukret	Titres	Références
1.	Anoukret n°06 (10/01/07)	L'augmentation des salaires aux Forces Armées Royales du Cambodge, Forces de polices nationales, personnes retraitées, fonctionnaires et militaires handicapées.	(J.O N.04 - 15/jan/2007)
2.	Anoukret n° 07 (11/01/07)	L'organisation et le fonctionnement des Chambres de commerce du Cambodge.	(J.O N.05 - 19/jan/2007)
3.	Anoukret n° 13	L'organisation et le	(J.O N.15 -

	(22/02/07)	fonctionnement du Secrétariat général de l'Autorité nationale pour la lutte contre la drogue.	26/fev/2007)
4.	Anoukret n ° 18 (05/03/07)	La création du Comité de Langue nationale cambodgienne.	(J.O N.18 - 08/mar/2007)
5.	Anoukret n° 20 (07/03/07)	La création du Comité pour la coordination interministériel pour la mise en œuvre des obligations et engagements du Cambodge à l'Organisation mondiale du commerce (OMC).	(J.O N.18 - 08/mar/2007)
6.	Anoukret n° 25 (20/03/07)	La Gestion des Communautés de Pêches.	(J.O N. 22 - 23/mar/2007)
7.	Anoukret n° 47 (11/05/07)	L'organisation et le fonctionnement du ministère de la justice.	(J.O N. 36 - 15/mai/2007)
8.	Anoukret n°60 (12/06/07)	La carte d'identité Cambodgienne.	(J.O N. 44 - 12/juin/2007)
N ⁰	Prakas	Titres	Références
1.	Prakas n° 002 MAFP (03/01/07)	La liste des limites maximales de résidus de pesticides dans les fruits et les légumes.	(J.O N.16 - 28/fév/2007)
2.	Prakas Interministériel n° 100 MEF & MREM (19/01/07)	La gestion des véhicules à conduite à droite sur le territoire national.	(J.O N.08 - 31/jan/2007)
3.	Parkas n°334 MEF (07/08/07)	Le contrôle de sûreté des produits alimentaires	(J.O N.60- 15/aout/2007)

		agricoles.	
N ⁰	Sechkdey Sâmrach	Titres	Références
1.	Sechkdey Sâmrach n°090 CC (05/01/07)	La révision de constitutionnalité du texte de loi sur la modification de la loi sur l'organisation et fonctionnement du Conseil Constitutionnel.	(J.O N.02 - 08/jan/2007)
2.	Sechkdey Sâmrach n°040 CC (08/10/07)	Le rôle, les obligations et la structure du secrétaire général du conseil constitutionnel	
N ⁰	Sarachâ	Titre	Référence
1.	Sarachâ n°01 MJ (03/07/07)	Les méthodes et procédures de résolution des conflits concernant les terrains de l'état.	(J.O N.56 – 31/juil/2007)

Domaine : Environnement

N ⁰	Anoukret	Titre	Référence
1.	Anoukret n°02 (05/01/07)	La création du Comité national de coordination des travaux de coopération pour le Développement de la Zone Triangulaire d'Héritage entre le Cambodge, le Laos et le Vietnam.	(J.O N.03 - 12/jan/2007)

Domaine : Finance

N ⁰	Kram Royal	Titres	Références
1.	Kram Royal NS/RKM/0107/001 (10/01/07)	Promulgation de la loi sur les valeurs mobilières et les obligations d'Etat	(J.O N. 06 - 23/jan/2007)
2.	Kram Royal NS/RKM/0707/017 (20/07/07)	Promulgation de la loi portant sur les douanes.	(J.ON.59- 12/août/2007)
N ⁰	Prakas	Titres	Références
1.	Prakas n°1403 MEF (29/12/06)	La mise en exécution du plan de comptabilité général du budget Provincial et Municipal.	(J.O N.06 - 23/jan/2007)
2.	Prakas n° 344 MEF (27/04/07)	La détermination de taxes spécifiques sur certaines marchandises locales.	(J.O N.33 - 04/mai/2007)
3.	Prakas n°465 MEF (12/06/07)	L'application des taxes douanières au Cambodge en 2007.	(J.O N.49 - 04/juil/2007)
4.	Prakas interministériel n° 647 MEF (26/07/07)	La détermination des frais de licence de film et de vidéo.	(J.O N.57- 04/aout/2007)
5.	Prakas interministériel n° 649 MEF (26/07/07)	Détermination des frais relatifs à la demande d'autorisation de création de produits culturels à partir de travaux d'écriture de littérature, des arts et de musique ne possédant ni héritiers ni testaments.	(J.O N.57- 04/aout/2007)

N ⁰	Notification	Titres	Références
1.	Notification n° 007 MEF (26/03/07)	La collecte des taxes sur les moyens de transport et véhicules.	(J.O N.23 - 27/mar/2007)
2.	Notification n°012 MEF (29/06/07)	Nouvelle forme pour l'enregistrement des TVA.	(J.O N.53 - 19/juil/2007)
3.	Notification n° 010 MEF (06/06/07)	La gestion de la collecte des taxes pour les terrains non utilisés.	(J.O N.48 - 30/juin/2007)

Domaine : Foncier

N ⁰	Anoukret	Titre	Référence
1.	Anoukret n°114 (28/08/07)	Hypothèque et transfert des droits de bail à long terme ou des concessions économiques de propriété foncière	(J.O N.67 - 12/sept/2007)

Domaine : Investissement

N ⁰	Royal Kram	Titre	Référence
1.	Royal Kram NS/RKM/1007/027 (19/10/07)	Promulgation de la loi sur la concession	
N ⁰	Prakas	Titre	Référence
1.	Prakas n°001 MEF (05/01/07)	Ajustement des taux de tarifs douaniers et des taux des taxes spécifiques sur l'importation de certaines marchandises	(J.O N.08 - 31/jan/2007)

Droit Privé

Domaine : Assurance

N ⁰	Prakas	Titres	Références
1.	Prakas n° 098 MEF (17/01/07)	Conditions d'octroi de licence aux sociétés d'assurances.	(J.O N.08 - 31/jan/2007)
2.	Prakas n°185 MEF (20/03/07)	La Gouvernance des Sociétés d'Assurances par le Ministère de l'économie et des finances.	(J.O N.22 - 23/mars/2007)
3.	Prakas n° 186 MEF (20/03/07)	La Limitation de solvabilité pour les Sociétés d'assurances générales.	

Domaine : Commerce

N ⁰	Kram royal	Titre	
1.	Kram royal NS /RKM/0607/013 (24/06/07)	Promulgation de la loi sur les standards au Cambodge.	(J.O N.49 - 04/juil/2007)
N ⁰	Prakas	Titre	Référence
2.	Prakas interministériel n°457MEF &MM (08/06/07)	Le tarif d'enregistrement des marques et les tarifs relatifs aux administrations.	(J.O N.47 - 27/juin/2007)

Domaine : Contrat

N ⁰	Kram royal	Titre	Référence
----------------	------------	-------	-----------

1.	Kram Royal/RKM/0507/012 (24/05/07)	Promulgation de la loi sur la transaction sécurisée.	(J.O N.42 - 08/juin/2007)
----	-------------------------------------------	------------------------------------------------------	---------------------------

Domaine : Travail

N ⁰	Kram royal	Titre	Référence
1.	Kram Royal NS/RKM/0707/020 (20/03/07)	Promulgation de la loi sur l'amendement de l'article 139 et 144 du code du travail.	(J.O N.56 - 31/juil/2007)
N ⁰	Anoukret	Titre	Référence
1.	Anoukret n° 16 (02/03/07)	La création du Fonds national de sécurité sociale.	(J.O N.17 - 04/mar/2007)
N ⁰	Prakas	Titre	Référence
1.	Prakas n° 206 MTFP (22/08/07)	Les congés payés de l'année 2008.	(J.O N.65 - 04/mar/2007)
N ⁰	Sarachâ	Titre	Référence
1.	Sarachâ n° 185 MT (14/08/07)	Les salaires du travail de nuit.	(J.O N.61 - 19/aout/2007)

Domaine : Droit pénal

N ⁰	Kram Royal	Titres	Références
1.	Kram Royal NS/RKM/0107/002 (19/01/07)	Promulgation de la loi sur l'Adoption par le Royaume du Cambodge du Protocole facultatif à la Convention Contre la torture et autre traitements cruels, inhumains et dégradants.	(J.O N.09 - 04/fev/2007)

2.	Kram Royal NS/RKM/0107/003 (22/01/07)	Promulgation de la loi sur l'adoption par le Royaume du Cambodge de la Convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale.	(J.O N.10 - 08/Fev/2007)
3.	Kram royal NS/RKM/0607/014 (24/06/07)	Promulgation de la loi sur le combat contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme	(J.O N.51 - 12/juil/2007)
4.	Kram Royal NS/RKM/0707/018 (20/07/07)	Promulgation de la loi portant sur la lutte contre le terrorisme.	
5.	Kram Royal NS/ RKM/ 0807/ 024 (10/08/07)	Promulgation du code de procédure pénale.	(J.O N.67 12/Sept/2007)
N ⁰	Sechkdey Sâmrach	Titres	Références
1.	Sechkdey Sâmrach n ° 171 GRC (05/02/07)	Création du groupe de coordination ayant pour objectif de rassembler des informations et compiler des documents relatifs à la criminalité transnationale dans la cadre de l'ASEAN (ANASE).	
2.	Sechkdey Sâmrach n°25 GRC (23/05/07)	La création du conseil pour la Gestion Criminelle et l'Aide Judiciaire /l'Assistance du projet au Cambodge.	(J.O N.38 - 23/mai/2007)

Cette chronique a été rédigée par l'équipe des étudiants de FS2 promotion 2008 :

1. TAING Angsereyvuth

9. OEM Sam Ann

- | | |
|---------------------|------------------|
| 2. KE Chhardaphas | 10. SOK Wisal |
| 3. NGOV Leng | 11. KONG Ratanak |
| 4. OEUNG Sokcheng | 12. CHAN Phakdey |
| 5. BUON Sarakmony | 13. ROS Amarith |
| 6. CHHIM Sam Ol | 14. SOK Daline |
| 7. TIV Sophonnora | 15. YI Sokvouch |
| 8. SOVANN Vannaroth | |