

# INTRODUCTION

Ce livre constitue la première partie d'une étude d'ensemble des frontières actuelles du Royaume du Cambodge.

A l'heure où l'intégrité territoriale du pays khmer se trouve menacée de tous côtés par les prétentions de voisins qui essayent de trouver là un dérivatif à leurs difficultés internes, l'utilité voire la nécessité dans une perspective nationale, d'une étude scientifique des frontières cambodgiennes n'est pas à démontrer : les revendications adverses y révéleront la mesure de leur valeur et un des fondements essentiels de la politique extérieure du Cambodge s'en trouvera mieux éclairé.

Le présent volume est limité à l'examen de la frontière du Cambodge avec le Laos et le Vietnam, c'est-à-dire avec ses deux anciens partenaires au sein de la fédération coloniale que constituait l'Union Indochinoise. Nous réservons l'étude de la frontière khmero-thaïlandaise à un deuxième ouvrage en préparation.

Cette coupure n'a rien d'arbitraire. Elle est imposée au contraire par l'aspect fondamentalement différent des problèmes que posent les deux frontières.

En effet, alors que le tracé de la frontière khmero-thaïlandaise résulte d'actes juridiques internationaux, mettant en présence le Siam (la Thaïlande), pays demeuré de tout temps indépendant et la France, puissance protectrice du Cambodge tout d'abord, puis le Cambodge lui-même redevenu indépendant, la frontière avec le Laos et le Viêt-Nam (Annam et Cochinchine) est le produit d'une politique coloniale française purement interne.

D'un côté, la France a défendu sa zone d'influence, voire de quasi-souveraineté (le Cambodge) contre les poussées expansionnistes d'un Etat voisin qui échappait à son emprise; de l'autre, elle a tracé des divisions internes au sein d'un ensemble territorial qui relevait de son autorité à des titres divers :

- Les «frontières» établies séparaient le Protectorat du Cambodge d'une part de la terre coloniale de pleine souveraineté française de Cochinchine, de l'actif protectorat d'Annam et d'une entité territoriale incertaine que la France s'efforçait de constituer en Royaume Lao, d'autre part.

- C'est dire que le comportement de la puissance dominante, de la France, lors de la stabilisation des frontières à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle et au début du XX<sup>ème</sup> siècle ne pouvait être objectif.

Par rapport aux anciens pays de l'Indochine, par rapport à la Cochinchine coloniale, au remuant et revendicatif Annam, au Laos, construction coloniale, le Cambodge, pays sans problème, a été constamment et systématiquement défavorisé.

La carte que nous donnons en annexe fait ressortir les pertes territoriales que le Cambodge a subi au cours des opérations de délimitation dans ces régions et tout particulièrement par rapport à l'ancienne terre coloniale historiquement khmère d'ailleurs de Cochinchine.

\*  
\*   \*  
\*

L'origine de cette situation peut-être attribuée, dans une large mesure, à une disposition du traité du 11 août 1863 (premier traité du Protectorat français sur le Cambodge), qui mit le Représentant du Protectorat français au Cambodge, sous l'autorité du Gouverneur de la Cochinchine.

Si les territoires du Protectorat (Cambodge) et de la Colonie (Cochinchine) étaient contigus, leurs intérêts étaient opposés. Contradiction d'intérêts et différence de statuts eurent une influence néfaste pour le pays protégé: le Cambodge. Vis-à-vis de la colonie de Cochinchine, le Lieutenant-Gouverneur qui en était le Chef, se comportait comme le chef d'une province française, tandis qu'à l'égard du Cambodge, il se considérait comme le Représentant de la République auprès d'une entité territoriale distincte ayant son chef local et ses institutions propres.

Placer le Représentant du Protectorat français au Cambodge sous l'autorité du Lieutenant-Gouverneur de la Colonie équivalait à mettre le pays protégé à la merci de celle-ci. C'était, en effet, permettre au Gouverneur d'être en même temps partie, en tant que chef de la colonie, et juge, en tant que supérieur hiérarchique du Représentant de la France au Cambodge.

Dans la pratique cette répartition des compétences entraîna pour le pays protégé des conséquences malheureuses dont les plus graves ont trait aux limites territoriales.

Nous verrons en effet que le tracé de frontière actuel, qui est le legs de la période coloniale, a été, en fait sinon toujours de façon formelle, fixé unilatéralement par le Gouverneur de la Cochinchine ou le Gouverneur Général de l'Indochine et qu'ainsi des portions importantes du territoire cambodgien ont été annexés au territoire de l'ancienne Cochinchine.

Nous ne formulons pas par là une revendication qui ne repose que sur de lointains arguments d'ordre historique dont la valeur est parfois juridiquement difficile à établir, et, à l'heure actuelle politiquement peu convaincante ; nous nous limitons au contraire à une critique juridique serrée d'une frontière établie à une période relativement récente et qui repose encore sur les actes juridiques dont nous examinons la portée.

En présence d'une telle situation, la question principale que nous nous sommes posée et à laquelle notre recherche s'est donnée pour ambition d'apporter une réponse porte sur la nature du tracé de frontière fixé au temps de la colonisation. De cette réponse dépendra la position que nous adopterons à

l'égard du problème frontalier cambodgien avec les pays de l'ancienne Indochine française.

Existe-t-il de véritables frontières internationales entre le Cambodge et les pays auxquels il se trouvait lié dans le cadre de l'ancienne Indochine française ? Dans la mesure où elles existent quelle est la valeur de ces frontières ? Ont-elles respecté les droits du Cambodge ? Sont-elles opposables au Cambodge redevenu indépendant ?

\*  
\*   \*   \*

Les frontières du Cambodge et des territoires anciennement fédérés au sein de l'Union Indochinoise résultent, répétons-le, d'une délimitation effectuée en fait unilatéralement par la puissance coloniale.

Ce trait explique les problèmes que leur reconnaissance, leur rectification éventuelle et leur garantie ne manquent pas de soulever à l'heure actuelle. Ces difficultés ne sont pas, en apparence du moins, sans analogies avec celles qui déchirent l'ancien monde colonial, qu'il s'agisse de l'Afrique ou de l'Asie et avec celles qu'a connues en son temps l'Amérique du Sud.

D'une façon générale en effet, les frontières établies par les puissances coloniales ont rarement eu pour base des considérations locales d'ordre historique, ethnique et linguistique. Elles n'ont pas toujours été construites autour de données géographiques naturelles. Selon les situations, tantôt elles résultent d'accords internationaux établissant un partage de zones d'influence qui répond à l'équilibre des forces des nations coloniales (c'est une situation que l'on rencontre en Afrique en particulier).

Tantôt elles ne sont à l'origine que le reflet d'une politique d'administration coloniale menée par la puissance dominante au sein d'un ensemble territorial hétérogène relevant de son autorité. C'est l'exemple que nous offre l'Indochine française.

Dans ces conditions, il était normal et nécessaire que ces décisions arbitraires soient remises en cause au moment du retour à l'indépendance.

Malheureusement, en face de cet acte colonial type qu'est le tracé d'une frontière arbitraire, l'accord, unanime en matière de décolonisation, des pays anciennement dépendants ne se retrouve plus. Cela est d'ailleurs facilement explicable: dans toute la mesure où le tracé frontalier lèse les droits d'un état, il avantage son voisin et celui-ci, en dépit de ses dénégations, se sent aussitôt solidaire à cet égard de l'action coloniale.

Si choquante que soit cette attitude, tant sur le plan moral que sur le plan logique (et même juridique, nous le verrons), il existe dans la vie internationale contemporaine un courant qui voudrait que l'on s'y résignât.

L'inexistence de frontières précises antérieurement à la colonisation, l'incertitude des droits invoqués par les parties, les bouleversements politiques profonds qu'entraînerait l'abandon des anciennes frontières coloniales, incitent la doctrine et la pratique internationale à souhaiter leur maintien.

On invoque à cet effet un principe juridique dont la naissance est liée à la décolonisation de l'Amérique du Sud et qui implique le respect des situations territoriales créées par la colonisation : [le principe de l'uti possidetis](#).

Des lors, il convient de nous interroger préalablement à toute recherche sur la portée de ce principe et sur son éventuelle applicabilité à la situation née de l'éclatement de l'Union Indochinoise et en particulier aux frontières du Cambodge et de ses anciens partenaires dans le cadre de ce regroupement colonial: le Laos d'une part et la Cochinchine et l'Annam groupés à l'heure actuelle dans l'Etat du Vietnam d'autre part.

Une réponse affirmative en effet quant à l'applicabilité du principe rendrait inutile toute recherche plus poussée en ces matières.

\*  
\*   \*   \*

Le principe de [l'uti possidetis](#) pourrait à lui seul constituer l'objet d'une étude autonome même dans une perspective générale. Dans le cadre de cette introduction, nous nous bornerons à indiquer brièvement pourquoi nous pensons qu'il n'y a pas lieu de le retenir pour l'Indochine, élimination préliminaire qui légitime la recherche concrète des droits territoriaux des états intéressés.

Le principe de [l'uti possidetis](#) doit être écarté nous semble-t-il pour trois raisons :

- pour des raisons intrinsèques qui tiennent à la valeur pratique du principe;
- pour des raisons qui tiennent à sa portée juridique;
- pour des raisons qui tiennent à la spécificité du cas de l'Indochine.

C'est en premier lieu un effet, une vision bien sommaire des choses que de croire que le principe selon lequel les frontières administratives coloniales se trouvent *ipso-facto*, lors de l'accession à l'indépendance, transformées en frontière internationale, a pour effet potentiel de résoudre toutes les difficultés. Même lorsque les Etats sont en principe d'accord pour l'admettre, [l'uti possidetis](#) ne manque pas de soulever des problèmes inextricables. L'exemple de l'Amérique du Sud qui inventa le principe et où pourtant toutes les difficultés frontalières ne sont pas encore aplanies, suffirait à nous en convaincre.

Le Professeur de Geouffre de La Pradelle, dans son ouvrage sur «la Frontière» (Thèse Paris 1928) a souligné en effet les incertitudes pratiques qui «discréditent» le principe et en particulier le conflit entre les deux interprétations de [l'uti possidetis](#) : [uti possidetis](#) de droit qui tend à stabiliser la

frontière sur la base des titres juridiques des parties, mais qui ouvre alors le champ à de multiples contestations (dont l'Amérique du Sud nous offre l'exemple) sur la portée exacte de ces titres; [uti possidetis](#) de fait qui tend à calquer la frontière sur la situation de fait existant au moment de l'accession à l'indépendance mais qui constitue une sorte d'invitation indirecte à prendre des positions de force au départ, surtout lorsque la frontière et l'implantation administrative de la période coloniale ont un caractère incertain, ce qui est souvent le cas.

Toutes ces faiblesses pratiques diminuent singulièrement l'intérêt qu'il y aurait à retenir le principe pour l'Indochine.

Mais à ce premier élément négatif s'en ajoute un second sur le plan du droit : [l'uti possidetis](#) ne constitue pas un principe coutumier général du droit international. Il n'a pas à ce titre une valeur juridique positive.

S'il paraît à l'heure actuelle de voir l'emporter en Afrique depuis la Conférence d' Addis-Abbeba (cf. Le Monde Diplomatique du 3 juillet 1963 -A. Blanchet: A Addis-Abbeba c'est l'Afrique des effusions et du pragmatisme qui a... ratifié le Traité de Berlin), cela résulte d'une libre acceptation des Etats africains, d'un consentement formel. Encore celui-ci n'a-t-il qu'une portée limitée et n'a pas empêché le maintien de certaines revendications territoriales. De plus, la consécration de l'intangibilité des cadres territoriaux nés de la colonisation, apparaît ici comme un moyen et une étape sur la voie d'un regroupement africain qui constitue l'inspiration dominante de la Charte de l'O.U.A.

Or en Asie un tel consentement n'existe pas. On le chercherait bien entendu en vain dans le conflit sino-indien. Mais on ne le retrouve pas davantage dans les rapports des anciens Etats associés : le Cambodge n'a jamais cessé de protester contre l'attribution au Vietnam de la colonie de Cochinchine telle qu'elle avait été délimitée par la France. Il a renouvelé ses protestations au moment de la Conférence de Genève et par la suite à plusieurs reprises.

Mais le rejet du principe n'est pas le fait du seul Cambodge. Il se déduit des récentes revendications laotiennes formulées par le Prince Souvanna-Phouma. Il s'affirme expressément dans les revendications sur les îles côtières, émises par le Vietnam.

On peut donc dire que les anciens Etats de l'Indochine ne se veulent pas liés par les délimitations opérées par la puissance coloniale. Le rejet de [l'uti possidetis](#) constitue le seul point commun de leurs positions, la seule base négative possible de négociations.

Cet accord est ici encore parfaitement explicable car ce principe un peu sommaire, un peu primitif n'est en rien adapté à la situation de l'Indochine. Il ne peut en rien guider la recherche d'une solution et inspirer un moyen d'aplanir les difficultés. Nous rencontrons ici notre troisième raison de rejeter la règle de [l'uti possidetis](#).

Cette inadaptation fondamentale du principe à notre région résulte en premier lieu de la structure coloniale de l'Indochine qui n'offrait aucune analogie réelle avec celle de l'Amérique du Sud ou des fédérations coloniales d'Afrique noire.

En effet, l'Indochine était constituée par des territoires de statut juridique hétérogène. Le Cambodge était un protectorat, donc un pays qui, quel que soit son degré d'intégration (relativement peu poussé d'ailleurs au moment du tracé des frontières) n'avait jamais perdu sa personnalité étatique et échappait à ce titre dans une certaine mesure -ne fût-ce que psychologiquement - à l'autorité de la France. Son principal voisin, la Cochinchine était, par contre, une terre coloniale, partie intégrante de la République française.

En Amérique du Sud au contraire et en Afrique Noire, il existait une uniformité de statut colonial.

Cette différence juridique a des répercussions quant au tracé de la frontière. Lorsque la puissance coloniale établit une ligne de partage sur des territoires qui relèvent à un degré égal de son autorité, on peut admettre qu'elle est (et elle est en fait) animée par des préoccupations purement techniques. Aucune inégalité de traitement systématique ne peut être relevée dans son comportement à l'égard des diverses circonscriptions administratives. Elle s'efforce de respecter un certain équilibre. Dans ces conditions, le maintien en l'état, une fois l'indépendance acquise, ne soulève pas d'objection majeure.

Au contraire en présence de fédérations hétérogènes comme c'est le cas en Indochine, la tendance naturelle, et qui fut en fait suivie, consiste à favoriser systématiquement la terre coloniale au détriment du pays protégé. Il y a une inégalité de comportement de la part de puissance protectrice et le principe du maintien en l'état apparaît dès lors, par la force des choses, comme un principe dirigé contre l'une des parties, un principe qui lui est systématiquement défavorable et qui est donc vicié à la base par son aspect inégalitaire.

En second lieu, il faut bien voir que l'Asie de la période précoloniale présentait un degré d'évolution très poussée et que les entités nationales qui s'y opposaient étaient parfaitement constituées, avaient conscience de leur unité.

Les droits territoriaux des Etats étaient relativement fixés (cf. les recherches de la Mission Doudart de Lagrée). L'autorité coloniale n'était donc pas en présence d'une carte politiquement vide. Elle était en face de réalités préexistantes, et dans la mesure où elle n'a pas respecté les données de l'histoire et du peuplement, ses délimitations sont en opposition directe avec les droits parfaitement établis des Etats. On se trouve donc en présence d'un conflit de droits et non pas simplement de vides arbitrairement comblés. Adopter le principe de *l'uti possidetis* n'est pas la solution de sagesse qui consiste à se contenter de ce qui existe -même si cela est peu satisfaisant - c'est au contraire faire prévaloir le comportement colonial et les «droits» qu'il a pu faire naître sur les droits nationaux antérieurs.

Enfin et surtout, la situation indochinoise diffère de celle qui a donné naissance à l'[uti possidetis](#) par un autre trait qui explique et justifie l'intransigeance des revendications territoriales : les frontières américaines ou africaines (dans une moindre mesure) délimitaient des territoires souvent vides et parfois encore pratiquement inexplorés. L'arbitraire y était nécessaire, il était aussi sans conséquences directes sur le sort des individus.

Au Cambodge, en Indochine, il en va différemment. Les frontières coloniales ont tranché au milieu de régions riches et peuplées, elles ont arraché à leur appartenance nationale, à leur communauté linguistique, ethnique et religieuse, des villages entiers qui ne se sont pas inclinés sans révoltes ou protestations. Elles ont directement porté atteinte au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Elles ont livré des minorités à l'oppression. Aussi est-il impossible d'y rechercher une solution inspirée par le principe de l'[uti possidetis](#).

Si l'on veut bien se reporter à la politique d'intégration des minorités poursuivies par certains Etats, aux efforts tentés pour supprimer leur originalité sociale, culturelle et religieuse qui débouchent parfois sur la persécution, on voudra bien admettre que le rejet des frontières coloniales et les revendications territoriales ne constituent pas la marque d'un impérialisme mal venu, mais un devoir impérieux auquel nul Etat, nul Gouvernement placé dans une situation analogue ne saurait se dérober sans faillir à sa mission.

En définitive, il nous paraît que l'acceptation passive des frontières coloniales, en application du principe de l'[uti possidetis](#) doit être écartée, car ce principe est loin d'être aussi efficace que certains veulent bien le dire, parce qu'il ne constitue pas une règle impérative du droit international positif et que toutes les parties en cause ici sont d'accord pour le rejeter et enfin parce qu'il est totalement inadapté aux problèmes de la décolonisation indochinoise.

Dans ces conditions, la voie est libre pour une étude juridique utile des frontières du Cambodge, du Vietnam et du Laos.

\*  
\*     \*

Il importe en effet de déterminer avec précision les droits territoriaux du Cambodge afin de pouvoir les confronter à l'état de fait actuel résultant de la politique coloniale. Mais ici on se heurte à une difficulté : si l'existence et la cohésion nationale du Cambodge antérieurement à l'intervention coloniale française, ne font pas de doute et s'il est possible de déterminer avec une relative certitude les terres de souveraineté khmère, il faut reconnaître par contre qu'il n'existait pas de frontières au sens moderne du terme.

A cet égard, la France a pu jouir d'une certaine liberté légitime pour établir des lignes de partage de compétence, et sous peine de tomber dans des dénégations historiques sans portée, ce sont ces tracés opérés par la puissance

coloniale qu'il faut prendre au départ comme base de discussion. Il faut examiner leurs conditions d'établissement et leur signification.

Cette recherche fait apparaître aussitôt les deux questions successives qui commandent toute la structure de notre travail.

Dans quelle mesure la France a-t-elle établi une frontière territoriale ou une simple ligne administrative laissant intact le problème de la frontière ?

Dans quelle mesure la ligne établie est-elle purement déclarative et fondée sur les droits des parties ou au contraire, attributive, ce qui soulève alors le problème de la validité juridique des transferts ainsi réalisés qui s'analysent généralement comme des annexions ?

\*  
\*       \*

Une telle discussion ne peut se mener d'une façon globale pour l'ensemble de la frontière. Celle-ci, en effet, ne résulte ni d'un acte juridique ni d'une opération unique. Elle a été réalisée à des époques différentes, par des voies juridiques variables et dans des conditions de fait particulières à chaque époque et à chaque secteur frontalier. Or, tous ces éléments sont susceptibles de réagir sur les réponses à apporter à nos questions générales. Leurs variations exigent donc une étude analytique, secteur par secteur de la frontière.

Mais cette fragmentation n'était pas sans soulever de graves problèmes de méthode car la répétition de certaines données de fait communes risquait de nous amener à la répétition fastidieuse d'argumentations déjà développées. Pourtant, il convenait par ailleurs de souligner par une présentation systématique le caractère constant des préjudices subis par le Cambodge.

Aussi avons-nous été amenés à utiliser une méthode d'exposition à certains égards communs et à d'autres, très diversifiée. Pour chacun des secteurs étudiés, nous avons à souligner liminairement l'étendue des droits du Cambodge en retrait desquels la frontière a toujours été établie.

A partir de cette donnée de base, nous avons étudié les conditions juridiques et matérielles de l'établissement de la frontière, tantôt en les liant étroitement à la discussion sur le caractère juridique et la valeur de la frontière, tantôt lorsque cette histoire était particulièrement complexe, en dissociant l'histoire de l'argumentation juridique.

Dans ces derniers cas, nous avons pris pour règle de ne rappeler que très rapidement les arguments juridiques déjà développés et susceptibles de retrouver application dans d'autres secteurs, par une transposition facile et d'orienter au contraire tout notre raisonnement vers la mise en valeur des



arguments spécifiques nouveaux relatifs aux divers secteurs et qui venaient renforcer ceux qui étaient déjà acquis.

Cette méthode exigeait la reprise dans une large conclusion de l'ensemble du raisonnement et la remise en ordre autour d'une argumentation générale de tous nos développements dont la portée géographique, générale ou limitée, se trouve ainsi soulignée.

Cette conclusion synthétique nous permet également de marquer les deux aspects alternatifs de notre thèse qui conduit inévitablement à la nécessité d'un nouveau tracé frontalier, soit parce qu'il n'existe pas encore de frontière territoriale, soit parce que les frontières actuelles tombent sous le coup des exigences de la décolonisation.

\*  
\*      \*

Notre travail est le résultat d'une recherche d'archives minutieuses que nous avons menée successivement à Phnom-Penh et à Paris.

Certains des faits que nous révélons étaient déjà connus, beaucoup d'autres sont absolument inédits.

Afin de ne pas diminuer, nous semble-t-il, la force probante de notre raisonnement et de mieux sauvegarder l'objectivité scientifique de notre recherche, nous nous sommes donné pour règle d'éviter autant que possible de nous appuyer sur les articles ou ouvrages relativement rares d'ailleurs, qui ont pu aborder certains des points qui nous intéressaient. Trop souvent nous aurions eu la tentation de recourir à l'argument d'autorité et de nous abriter derrière des affirmations sommaires incontrôlées ou déformées par des préoccupations coloniales ou nationales.

Que l'on veuille bien croire qu'il n'y a là de notre part ni marque de dédain à l'égard de travaux souvent remarquables, ni négligence dans la recherche bibliographique.

Toutes les fois que cela a été possible, nous nous sommes effacés derrière la citation du rapport administratif de la lettre ou du message officiel. Nous avons ainsi essayé de laisser parler les acteurs ou les témoins des événements en limitant le plus possible nos commentaires personnels.

Les conclusions auxquelles nous avons abouti en toute liberté nous sont entièrement propre. Elles ne sauraient en rien prétendre constituer le point de vue officiel du Gouvernement Royal Khmer ou du Ministère des Affaires Etrangères du Cambodge. A cet égard, nous avons voulu exclusivement réaliser une oeuvre documentaire qui facilite la formation d'un jugement et d'une opinion.