



SciencesPo.

CERI
CNRS

**LA COALITION GOUVERNEMENTALE ET LES OPPOSITIONS POLITIQUES :
LE FONCTIONNEMENT DU SYSTEME POLITIQUE
SOUS LA PRESIDENCE DE V. IANOUKOVITCH**

Ioulia Shukan

(Chargée de cours à Sciences Po et Sciences Po Lille)

Communication prononcée lors du colloque

UKRAINE : PRESIDENCE IANOUKOVITCH.

RETOUR EN ARRIERE OU NOUVELLE ETAPE DE TRANSITION ?

organisé par le CERI

le 4 octobre 2010

L'objectif de cette intervention est de revenir sur les principes de fonctionnement du système politique sous la présidence de V. Ianoukovitch à travers l'examen des positions qu'occupent dans ce système les acteurs majoritaires (chef de l'Etat et coalition parlementaire et gouvernementale sur laquelle il s'appuie) et les acteurs minoritaires qui se placent dans l'opposition. Je me concentrerai sur le fonctionnement du système depuis l'élection de V. Ianoukovitch à la présidence et jusqu'au 1er octobre 2010, date à laquelle la Cour constitutionnelle de l'Ukraine a jugé anti-constitutionnelle la réforme votée en décembre 2004, au moment de la Révolution orange. Celle-ci a réparti les pouvoirs de manière plus équilibrée et consacré le passage du présidentielisme à un régime à forte dimension parlementaire. En plus de se prononcer sur l'inconstitutionnalité de la réforme, la

Cour, en se substituant tant à la représentation nationale qu'aux citoyens, a prescrit le retour au régime constitutionnel de 1996 qui fait une large place à l'institution présidentielle. Par cette décision Ianoukovitch a retrouvé la fonction présidentielle pour laquelle il avait concouru lors du scrutin présidentiel d'octobre-novembre 2004, bien différente de celle à laquelle il avait été élu en février 2010.

Ce retour au régime constitutionnel de 1996 décidé par la Cour constitutionnelle ne fait que consacrer la présidentialisation du système politique en cours depuis mars 2010. Par présidentialisation, j'entends une progressive concentration des pouvoirs en pratique comme en droit dans les mains du chef de l'Etat et aux dépens des autres institutions et acteurs politiques. Celle-ci, réalisée avec de nombreuses infractions aux règles de droit et à l'aide de méthodes en vigueur avant 2004, a assuré la primauté du Président Ianoukovitch à l'intérieur du pouvoir gouvernemental et du pouvoir exécutif régional. Elle lui a permis de dominer l'institution parlementaire, mais aussi le pouvoir judiciaire. Enfin, elle s'est traduite par l'élargissement du domaine d'intervention des instances de la Présidence.

Le processus de présidentialisation s'est d'abord engagé avec le rétablissement du fait majoritaire, c'est-à-dire avec la mise en place, le 11 mars, 2010 d'une coalition parlementaire majoritaire favorable au chef de l'Etat. La coïncidence des majorités parlementaire et présidentielle a en effet donné une grande latitude d'action au Président dans la nomination du Premier ministre et du personnel ministériel et a mis fin à la concurrence institutionnelle entre le Président et le chef du gouvernement qui existait lors de la période précédente.

La coalition majoritaire a vu le jour en infraction de la Constitution, c'est-à-dire par l'agrégation individuelle de députés, pourtant expressément interdite par la Constitution (qui n'autorise que l'adhésion de groupes politiques de députés) et par la Cour constitutionnelle en 2008. En effet, les groupes politiques du Parti des régions, du Parti communiste d'Ukraine et du Bloc Litvine ne disposaient à eux trois que de 219 députés. Ils n'ont en conséquence pu mettre en place une coalition que grâce au ralliement de députés ayant fait défection des groupes politiques du BiouT et de Notre Ukraine Autodéfense populaire. La Cour constitutionnelle, saisie une nouvelle fois mais dans un contexte politique différent, a reconnu, contrairement à sa décision précédente, la légitimité de la coalition.

Par ce revirement de position, les juges de la Cour ont d'abord éveillé des doutes quant à leur impartialité, compte tenu des soupçons de corruption pesant sur la justice ukrainienne et au regard de la volonté du Parti des régions de s'assurer la loyauté des juges. Ces derniers ont également consacré les pratiques de corruption politique (achat de voix ou d'affiliation) prégnantes à l'époque de Koutchma. Nous observons aujourd'hui un renouveau

de la corruption politique au parlement sous l'impulsion du Parti des régions. En effet, les représentants de cette formation ont obtenu le ralliement des députés des groupes de l'opposition à l'aide, entre autres, de transactions financières. Si au moment de sa mise en place la coalition réunissait seulement 235 députés, elle en comptait déjà près de 265 en septembre 2010. Cependant, ces pratiques de corruption (mais aussi de chantage politique puisque le ralliement a été obtenu par des pressions¹) encouragées par le Parti des régions risquent à mon sens d'entacher la présidence Ianoukovitch. Même sous le régime constitutionnel de 1996, le Président a besoin d'une majorité au parlement qu'il sera amené à construire et à maintenir par le biais de la corruption ou du chantage politique. Ces problèmes de corruption et de chantage au parlement vont s'accroître puisque la Constitution de 1996 n'incite nullement les députés à former une majorité et à rester fidèles à leur affiliation parlementaire.

Revenons aux manifestations de la présidentialisation du système et notamment à la primauté présidentielle et gouvernementale sur le parlement. En l'espace de quelques mois, la Rada suprême s'est transformée en simple chambre d'enregistrement des décisions du chef de l'Etat et de sa coalition. Certes, l'efficacité du processus législatif s'en est trouvée renforcée (la plupart des projets présentés par la Présidence ou par le gouvernement ont été approuvés). Cependant la rapidité du travail de la coalition parlementaire, qui a surtout servi à conforter les positions du Parti des régions, a été obtenue au prix de nombreuses infractions au règlement intérieur de la Rada (infraction à la règle du quorum, aux délais et aux procédures de l'examen des projets de loi²). La rapidité du travail parlementaire a également été assurée au mépris de l'un des principes clefs de la démocratie parlementaire telle que la soumission des décisions publiques à l'épreuve de la discussion et donc le refus d'une vérité préalable, qui serait soustraite au débat et à l'échange (culture politique distincte des membres de la majorité). De nombreux amendements présentés par l'opposition sont rejetés en bloc lors de leur examen par les commissions parlementaires ; ils sont rarement discutés dans l'hémicycle. Face à cette tendance du Parti des régions et de ses partenaires à gouverner selon une vérité, il ne reste à l'opposition qu'essayer de bloquer le Parlement en provoquant des désordres dans l'enceinte parlementaire comme ce fut le cas le 27 avril 2010, lors de la ratification des accords de Kharkiv. Ce style de gouvernement laisse

¹ Par exemple, la levée des poursuites criminelles ou l'octroi de récompenses financières directes.

² Lors de l'adoption du projet de loi sur les élections locales, près de 1500 amendements déposés par les députés de l'opposition entre les première et deuxième lecture ont été rejetés en bloc par la commission en charge de leur examen.

d'ailleurs craindre une nouvelle séquence de confrontation au parlement lors de la discussion du projet de loi initié par le Parti des régions sur l'octroi du statut de langue régionale à la langue russe.

La présidentialisation du système politique s'est également réalisée à travers le rétablissement rapide et sans heurt avec le Conseil des ministres de la verticale du pouvoir qui renvoie au contrôle du chef de l'Etat sur l'exécutif régional en ex-URSS. Le contrôle présidentiel a été étendu non seulement aux administrations d'Etat dont les responsables sont directement nommés par le président, mais également à la capitale de l'Ukraine, Kyiv, traditionnellement hostile au Parti des régions et à son leader. Ainsi, les amendements apportés à la loi sur la capitale en septembre ont permis de séparer la fonction électorale du maire de celle de chef de l'administration de la municipalité. Dès lors, le maire Tchernovetsky élu par les habitants de Kyiv se voit amputé de ses compétences exécutives au profit du chef de l'administration d'Etat de la ville, Anatolij Popov, nommé quant à lui directement par le président. Ces amendements ont, en outre, accordé au conseil municipal (KyivRada) le droit de supprimer les conseils d'arrondissement dont les membres étaient auparavant élus (ce qui évite au Parti des régions d'avoir à se soumettre à l'épreuve des urnes).

La présidentialisation renvoie enfin à une extension progressive de la zone d'intervention des différentes institutions de la Présidence. Celles-ci agissaient jusqu'ici en véritables instances de lobbying présidentiel, en contribuant à l'affirmation de la domination présidentielle. Ainsi, l'Administration présidentielle (AP), dirigée par Serguei Liovotchkin a retrouvé son ancienne appellation d'Administration (en lieu et place de celle de Secrétariat comme sous la présidence de Iouchtchenko). Ses juristes ont activement œuvré à la mise au pas du pouvoir judiciaire par le biais d'une réforme votée par le parlement en juillet 2010. Celle-ci comporte deux volets. Elle a d'abord réduit les compétences de la Cour suprême, dirigée par Vassili Onopenko, (leader du Parti social-démocrate d'Ukraine et partenaire de coalition de Ioulia Timochenko), qui a joué un rôle dans la résolution pacifique du conflit au moment de la Révolution orange. La Cour s'est vu retirer les pouvoirs d'instance de cassation. Ensuite, la réforme a élargi les compétences du Conseil supérieur de la Justice (VSIU) composée de vingt membres pour la plupart favorables au chef de l'Etat. Le Conseil s'est vu attribuer des compétences en matière de nomination des présidents et des vice-présidents des tribunaux et a récemment nommé plusieurs personnalités réputées proches du Parti des régions à la présidence de la Haute Cour administrative (qui statue en tant qu'instance de dernier ressort lors des conflits électoraux), de la Haute Cour d'arbitrage

ou de la Cour administrative du district de Kyiv. Le Conseil dispose également de larges pouvoirs disciplinaires (droit de destitution des juges pour diverses infractions).

Les juristes de l'Administration présidentielle ont également contribué à la constitution parmi les juges de la Cour constitutionnelle d'une majorité qui soit favorable au Parti des régions s'appuyant sur les infractions à la procédure de nomination des juges commises il y a quatre ans pour remplacer trois juges considérés comme peu fiables. Ces interventions dans la composition de la Cour³ peu de temps avant la réunion consacrée à la constitutionnalité de la réforme de 2004 a confirmé les soupçons concernant l'impartialité et la capacité de la Cour à rendre un jugement réellement indépendant.

Un autre organe de la présidence, le Service de sécurité d'Ukraine (SBU) semble avoir engagé sous Valeri Khorochkovski une politique d'intimidation à l'encontre des acteurs de la société civile ou des anciens membres du gouvernement de Ioulia Timochenko. Le SBU s'intéresse ainsi de près aux activités des organisations non-gouvernementales ukrainiennes et étrangères impliquées dans l'analyse de la situation politique intérieure dans le processus électoral ou encore dans le suivi des infractions à la liberté d'expression. L'un des derniers exemples est l'inspection des activités de la fondation Vidrojdjennia (Soros) et de sa coopération avec les ONG régionales dans le contexte pré-électoral. Ces inspections, interventions et convocations au SBU ne sont pas sans rappeler les méthodes préventives employées par les régimes autoritaires postsoviétiques afin de prévenir toute contestation à l'issue d'une élection frauduleuse. Le SBU qui travaille en lien direct avec la Procuration applique également de manière sélective les règles de droit pour poursuivre un certain nombre de collaborateurs du gouvernement Timochenko.

De manière plus générale, on constate un retour en force des ressources administratives : les différents organes de pouvoirs (de l'Intérieur, de la Justice, la Procuration) mettent en effet leurs pouvoirs discrétionnaires au service de la Présidence et de ses intérêts et aux dépens des formations politiques de l'opposition. L'usage des ressources administratives est particulièrement marqué dans le contexte électoral. Ainsi, de nombreux chefs des administrations d'Etat nommées par le Président Ianoukovitch figurent en premières positions sur les listes électorales du Parti des régions pour les élections régionales. La plupart d'entre eux affirment vouloir ensuite renoncer à leur mandat. Ils font office de « locomotives » (*parovozy*) ; leur notoriété mais également les ressources mises à leur disposition leur permettent d'attirer les électeurs.

³ Anatolij Holovin, ressortissant de la région de Donetsk, a été élu à la présidence de la Cour constitutionnelle le 12 juillet 2010.

J'en viens maintenant à la place réservée aux formations de l'opposition sous la présidence de Ianoukovitch. En raison des rivalités entre leurs leaders (Iouchtchenko, Timochenko, Iatseniuk, Gritsenko, Tiakhnibok) et de leurs relations depuis la Révolution orange, ces formations rencontrent des problèmes d'organisation et de coordination de leurs actions sous une bannière commune. J'examinerai ici les positions de ces oppositions dans trois arènes : le Parlement, la rue et enfin les urnes puisque nous sommes à quelques semaines des élections locales du 31 octobre 2010.

A la Rada suprême, les groupes politiques du Bloc Timochenko (BlouT) et du bloc Notre Ukraine–Autodéfense populaire (NUNS) ont connu de nombreuses défections. Si au terme des élections parlementaires anticipées de septembre 2007, le groupe BiouT réunissait 156 députés, fin septembre 2010, il n'en comptait pas plus que 124. Le groupe NUNS, compte officiellement toujours 72 députés mais une grande partie d'entre eux ont pris l'habitude de voter avec la majorité (les députés affiliés au parti Centre uni de l'ancien chef du Secrétariat présidentiel Viktor Baloga et les proches de David Jvania). Le positionnement de ces groupes dans l'opposition et donc leur impossibilité de peser sur la prise de décision au Parlement a, en effet, accentué les problèmes de discipline de vote interne et l'absentéisme des députés. Même les leaders de groupes semblent peu motivés à faire face à ces problèmes. Ceci est particulièrement le cas de NUNS qui a toujours eu la réputation d'être le groupe le moins discipliné de la Rada.

Les partis de l'opposition, notamment le parti Batkivtchina de I. Timochenko et la formation nationaliste d'extrême-droite Svoboda d'Oleg Tiakhnibok, misent dans le même temps sur occupation de la rue pour créer un mouvement social protestataire. Cependant, ces formations peinent à mobiliser la population en raison du faible intérêt des citoyens pour l'action protestataire mais aussi de la difficulté que rencontrent les acteurs de l'opposition pour identifier des thèmes capables de mobiliser la population. Ioulia Timochenko continue à dénoncer la collusion entre la politique et les milieux d'affaires. Le Parti des régions affirme cependant que mieux vaut qu'une administration publique soit dirigée par un homme d'affaires doté d'une fortune personnelle qu'un fonctionnaire déconnecté des milieux d'affaires et par conséquent plus aisément corrompible (allusion à Valérij Khorochkovskij, chef du SBU, propriétaire du groupe Inter Media).

En outre, les autorités ont institué des règles très strictes en matière de contestation. La liberté de réunion, est en net recul par rapport à la période précédente. En juin, les autorités ont essayé de faire passer un projet de loi pour encadrer plus strictement les

manifestations⁴. Seule la mobilisation de nombreuses ONG ukrainiennes les en a empêchées. Le pouvoir pourrait revenir à la charge si l'on en croit les déclarations du ministre de l'Intérieur Anatolij Mogilev qui a suggéré d'affecter un lieu spécifique éloigné du centre-ville à l'organisation de manifestations⁵. Aujourd'hui, les forces de l'ordre et des autorités locales circonscrivent étroitement l'expression de la protestation dans la rue.

Certaines de ces pratiques ne sont pas sans rappeler celles employées à Moscou ou à Minsk. Lors d'une mobilisation, les forces de l'ordre déployées sur place ont pour instruction de ne pas laisser les manifestants de l'opposition s'approcher d'un bâtiment public (Palais de l'Ukraine lors de l'intervention de Ianoukovitch consacrée aux premiers cent jours de sa présidence le 4 juin, bâtiment de la Rada suprême le 9 septembre) alors que les manifestants du Parti des régions, venus exprimer leur soutien aux autorités, bénéficient d'un traitement privilégié, circulent librement et sont placés en tête des rassemblements. Les agents de la police anti-émeute Berkut déployés en nombre deux ou trois fois supérieur à celui des opposants ont pris l'habitude d'encercler ces derniers de façon à les rendre invisibles. Les administrations locales interdisent tout simplement les mobilisations, dépassant en cela leurs compétences et se substituant aux tribunaux, seuls habilités à prononcer ces interdictions.

Enfin, les partis d'opposition rencontrent des difficultés dans l'arène électorale en raison de la législation électorale contraignante adoptée sous l'impulsion du Parti des régions, de l'ingérence des instances étatiques dans leurs affaires intérieures et de l'utilisation des ressources administratives à leur encontre.

La loi sur les élections locales crée des conditions inégales pour les différentes formations politiques et traduit l'aspiration du Parti des régions à renforcer son emprise sur les instances locales de pouvoir (législatures, mairies). Quelques exemples de dispositions particulièrement discriminantes :

– interdiction de présenter des candidatures indépendantes au profit des candidatures présentées par des partis (aux postes de maires ou dans les législatures locales), ce qui a conduit en août–septembre des maires de plusieurs localités qui souhaitaient exercer un nouveau mandat à se rallier au Parti des régions ;

⁴ Projet de loi sur les rassemblements publics adopté en première lecture encore en 2009 et réglementant de manière plus restrictive les rassemblements publics (obligation de notification au plus tard quatre jours avant l'action, possibilité d'interdiction par voie de justice, etc.)

⁵ Mogilev s'est appuyé sur l'argument de la garantie de l'ordre public et du droit des habitants de Kyiv de circuler sans entrave dans le centre-ville (que, selon lui, la minorité manifestante remettrait sensiblement en cause). Cependant, cet argument est surprenant dans une capitale bloquée deux fois par jour par les embouteillages en raison de l'interdiction de certaines rues à la circulation afin de permettre les déplacements du chef de l'Etat.

- limitation de l'accès au marché électoral pour les partis politiques dont les sections locales n'étaient pas enregistrées au moins un an avant le scrutin. Cette mesure pénalise les nouveaux partis que sont le Front des changements de Iatseniuk ou Position citoyenne d'Anatolij Gritsenko comme de nombreuses organisations publiques fondées par les maires et leurs collaborateurs et sur lesquelles ces élus locaux comptaient s'appuyer pendant la campagne (organisation Nach Dom à Dnipropetrovsk). Si cette mesure a finalement été retirée du texte en septembre, elle a quand même fait perdre aux différentes formations un mois de préparation dans leur campagne ;
- interdiction des coalitions électorales (auparavant appelées blocs), ce qui oblige le bloc Timochenko à changer d'appellation pour concourir sous le nom de Bloc Bat'kivtchina) ;
- modification des règles de la prise de décision par les commissions électorales territoriales : les décisions auparavant adoptées à la majorité des membres le sont maintenant à la majorité des présents, ce qui accroît les risques de conflits notamment en cas de fraude électorale. D'après un sondage réalisé pour le Comité des électeurs d'Ukraine, près de 60% des personnes interrogées affirment anticiper des fraudes électorales (dont 20% des falsifications importantes) ;
- la Commission électorale centrale semble également favoriser certains acteurs politiques dans son fonctionnement. Ainsi, les commissions électorales territoriales ont été formées par cette instance au mépris du principe d'égalité des partis habilités à proposer leurs candidats aux postes de présidents, de vice-présidents et de membres de ces commissions et du principe de la représentation paritaire. Les représentants du Parti des régions président 32% de ces commissions contre 16% pour le Bloc. On sait très bien qu'en URSS, celui qui maîtrisait le processus de dépouillement des bulletins remportait généralement le scrutin.

On assiste à un renouveau de l'utilisation des ressources administratives dans la campagne électorale avec la multiplication des cas d'immixtion des tribunaux et des administrations étatiques dans les affaires intérieures des formations politiques. Le parti Batkivtchina de Timochenko en a été la cible principale au cours de cette campagne électorale. Son positionnement dans l'opposition a accentué les conflits internes et même provoqué des scissions dans ses sections régionales de Kyiv, Lviv, Lugans'k ou Odessa. Les anciens présidents de ces sections, destitués par le vote des militants, ont cependant réussi à se faire rétablir dans leur fonction par voie judiciaire et ont procédé à la création de structures alternatives. Celles-ci ont été officiellement enregistrées par les organes du ministère de la Justice, ce qui leur a permis de participer à la campagne électorale, de postuler aux commissions électorales territoriales et de présenter leurs candidatures aux élections

municipales de l'automne 2010 A Kyiv, la liste de candidats présentée par la section alternative (V. Majbojenko) et non-reconnue par la direction centrale du parti Batkivtchina a été enregistrée par la commission territoriale et participera donc seule au scrutin sous le nom de Batkivstchina. A Kyiv comme à Lviv, les représentants des sections alternatives siègent dans les commissions électorales territoriales.

Les positions des formations de l'opposition semblent donc fragiles dans les arènes parlementaire et électorale comme dans la rue. Face à la présidentialisation du régime maintenant consacrée par la Cour constitutionnelle, ainsi qu'à la tendance de l'équipe dirigeante de gouverner le pays selon une vérité, sans débat ni discussion publique, ces formations ont besoin d'unir leurs efforts. Si l'actualité politique (déroulement de la campagne électorale, annulation de la réforme) les a conduites à adopter une position commune, il est encore trop tôt pour dire si cette coordination résistera à l'épreuve du temps et surtout si elle pourra se poursuivre au niveau local à l'issue du scrutin du 31 octobre 2010.