



SciencesPo.

CERI  
CNRS

**CULTURE REGIONALE ET CULTURE LEGALE  
SIX ANS APRES LA REVOLUTION ORANGE**

Dominique Arel  
(Chaire d'études ukrainiennes  
Université d'Ottawa)

Communication prononcée lors du colloque  
**UKRAINE : PRESIDENCE IANOUKOVITCH.**  
**RETOUR EN ARRIERE OU NOUVELLE ETAPE DE TRANSITION ?**  
organisé par le CERI  
le 4 octobre 2010

Parler de culture légale en Ukraine au lendemain du jugement de la Cour constitutionnelle invalidant la réforme constitutionnelle de 2004 paraît un peu surréel. Répondant à une requête d'un groupe de députés du Parti des régions du président Viktor Ianoukovitch, demandant l'invalidation de la réforme sous prétexte que celle-ci n'avait pas suivi la procédure appropriée d'amendements constitutionnels, la Cour a obtempéré vendredi dernier, le 1<sup>er</sup> octobre 2010, redonnant par le fait même à l'institution présidentielle certains pouvoirs-clés qui avaient cédés au parlement.

Cette décision de la Cour est légalement indéfendable et politiquement illégitime. La réforme avait vu le jour en 2003 lorsque le pouvoir en place – le président Léonid Koutchma et son nouveau Premier ministre, M. Ianoukovitch – craignant l'élection du candidat de l'opposition Viktor Iouchtchenko à la présidentielle de 2004 – avaient concocté ce transfert de pouvoir qui priverait Iouchtchenko du droit de contrôler, c'est-à-dire de nommer et de limoger, le Premier ministre, les ministres de l'Intérieur et de la Défense et le Procureur général.

En décembre 2004, au plus fort de la Révolution orange, alors qu'une marée humaine bloquait le centre-ville de Kiev, que la Cour suprême venait d'invalider les résultats frauduleux du deuxième tour et que le parti de Ianoukovitch, contrôlant l'Ukraine de l'Est, craignait de perdre toute influence sur la capitale, Iouchtchenko, dans un geste de réconciliation nationale, accepta de diminuer le pouvoir présidentiel, au terme d'un délai d'un an.

La réforme de 2004 était donc le fruit d'un consensus politique – s'apparentant aux "pactes" ayant marqués la transition démocratique en Amérique latine et en Europe du Sud – entre l'éventuel vainqueur et l'éventuel perdant de la révolution orange, avec pour seule opposante Ioulia Tymochenko, dont le parti refusa de voter en faveur du projet au parlement.

M. Ianoukovitch prétend aujourd'hui que la réforme avait été bâclée, ce qui est juste. La Commission de Venise du Conseil de l'Europe n'avait cessé de répéter, depuis 2003, que la séparation du pouvoir entre les branches exécutive, législative et judiciaire restait confuse et allait nécessairement conduire à des conflits, ce qui arriva, au point de paralyser le fonctionnement du gouvernement lors des dernières années de la présidence de Iouchtchenko. Cela n'empêcha toutefois pas M. Ianoukovitch, à deux reprises, comme Premier ministre en 2007 et chef de l'opposition en 2008, de chercher à retirer à la présidence tous ses pouvoirs effectifs.

Mme Tymochenko, incidemment, crie maintenant à la dictature, mais elle était farouchement opposée au principe même d'une diminution des pouvoirs présidentiels en 2004, avant d'effectuer un virage à 180 degrés et d'appuyer les deux tentatives, en 2007 et 2008, de concentration des pouvoirs autour du Premier ministre et du parlement.

Au-delà de ses vices de procédures et de ses ambiguïtés de langage, la réforme constitutionnelle de 2004 était légitime parce qu'elle était basée sur l'inclusion des deux grandes forces politiques représentant à l'époque l'Est et l'Ouest de l'Ukraine. La requête de Ianoukovitch, approuvée par la Cour, d'invalider ce pacte est illégitime, dans la mesure où elle se fonde sur l'exclusion d'une de ces grandes forces en présence, représentée maintenant par Ioulia Tymochenko.

La décision de la Cour est légalement indéfendable, parce que cette réforme n'était entrée en vigueur qu'en janvier 2006, un an après la venue au pouvoir de Iouchtchenko, laissant à la Cour le temps requis pour se prononcer sur sa conformité aux procédures d'amendement. Il est à noter que des groupes pro-orange faisaient pression sur Iouchtchenko afin qu'il demande à la Cour d'invalider la réforme précisément en raison de la procédure, ce qu'il n'a pas fait, probablement parce qu'il ne voulait pas briser le pacte politique. À la suite d'une requête similaire émanant cette fois du clan Ianoukovitch en 2008, la Cour avait statué qu'il était trop tard pour examiner la constitutionnalité de cette réforme, puisque celle-ci était d'ores et déjà en vigueur.

La Cour, en octobre 2010, a donc invalidé le jugement de la Cour de 2008 sur une question identique, au mépris du principe-charnière du précédent constitutionnel. C'est la deuxième fois en cinq mois que la Cour renverse, en quelque sort, son jugement antérieur, la première instance ayant accordé à des députés du parlement le droit de quitter leur faction afin de permettre au gouvernement de former une majorité parlementaire en mars dernier, même si la Constitution indique noir sur blanc qu'une majorité en chambre ne peut être formée que par des factions, et en aucun cas après des transferts individuels d'une faction à l'autre, ce qu'avait reconnu la Cour de 2008.

Cette longue entrée en matière me permet de mieux centrer le propos de mon intervention, qui est de m'interroger sur les cultures politiques qui divisent et qui unissent les Ukrainiens six ans après une révolution orange qui paraît très lointaine à l'aune de la présidence pour le moins vigoureuse de Viktor Ianoukovitch.

L'Ukraine est divisée électoralement selon un axe est-ouest et chaque élection libre l'a confirmé. Certains avaient fait grand cas d'une soi-disant percée du bloc de Timochenko dans les régions de l'est aux scrutins parlementaires de 2006 et 2008, alors qu'en réalité le vote en faveur du Parti des régions restait colossal. La réalité, répétée trois fois depuis 2004,

est qu'un parti enraciné électoralement à l'ouest ne peut s'établir à l'est et vice-versa. (La formation de M. Tihipko pourrait un jour constituer une exception à la règle, mais cela reste à voir).

L'Ukraine doit donc composer avec deux cultures politiques électorales stables axées sur l'appartenance régionale, l'expérience historique et la langue. Ces cultures régionales alimentent au sujet de la question russe des perspectives politiques divergentes, symbolisées par le statut de la langue russe dans la société ukrainienne et le positionnement de Kiev face à Moscou, légitimée par un narratif mémoriel.

Cette divergence régionale, périodiquement invoquée comme annonçant la division prochaine de l'Ukraine, est en fait un garant du pluralisme politique du pays, puisque aucune formation politique, contrairement à ce qui se passe en Russie, n'est en mesure de prendre le contrôle total de l'échiquier électoral. C'est ce qu'avait révélé, de façon cruciale, l'élection de 2004, où la falsification, il faut se le rappeler, s'était produite à l'est, dans le fief même de Ianoukovitch, et non à l'ouest, où chaque *oblast* avait produit une nette majorité en faveur de Louchtchenko, en dépit de cette prétendue verticale du pouvoir si décriée sous Koutchma.

Si la culture politique électorale divise pour mieux rassembler, dans la mesure où elle force les formations régionales majeures à cohabiter faute de pouvoir s'éliminer, le contraste entre l'expérience de la première année de la présidence de Ianoukovitch et des années Louchtchenko suggère, il me semble, l'existence à l'est de l'Ukraine d'une culture politique distincte de celle de l'ouest du pays quant à la liberté d'expression.

Depuis l'élection de Ianoukovitch, la pression sur les médias est permanente. Des journalistes sont enlevés, d'autres sont attaqués ; certains sujets disparaissent de la télévision publique, des chaînes indépendantes se voient retirer l'accès à des fréquences et les organisations internationales de *monitoring* des médias expriment régulièrement leur inquiétude. Il ne s'agit pas de censure comme en Russie, l'éventail politique continue de se faire entendre à *Shuster Live*, le *talk show* le plus regardé d'Ukraine, mais la pression est palpable.

En outre, le Service de sécurité d'Ukraine (SBU) a réactivé les méthodes d'intimidation d'antan, convoquant des recteurs d'université ou des directeurs d'ONG pour les interroger sur leurs liens à l'étranger. L'arrestation récente de l'historien Zabilyi, accusé d'avoir fait

circuler des secrets d'État sur la Deuxième Guerre mondiale, est très révélatrice. Iouchtchenko a été vertement critiqué pour sa promotion d'un narratif « nationaliste » ukrainien, axé sur la « génocidation » de la famine et la glorification des leaders du mouvement insurrectionnel ukrainien durant la Deuxième Guerre mondiale, comme Stepan Bandera. En revanche, les opposants à cette vision n'ont pas été harcelés – les monuments dénonçant ce mouvement insurrectionnel (OUN-UPA) pullulent à l'Est – et les archives ont été ouvertes. Sous Ianoukovitch, la critique du nouveau narratif étatique sur la guerre, en harmonie avec le discours de l'État russe, a été criminalisée et les archives se sont refermées.

Les nationalistes glorifient Bandera, mais acceptent la critique. Les anti-nationalistes glorifient les forces soviétiques durant la guerre, mais cherchent à faire taire les critiques. Comme le faisait remarquer l'historien John Paul Himka, lui-même critique sévère du narratif nationaliste, il s'agit d'une différence qualitative.

Iouchtchenko s'est avéré un piètre politicien, désintéressé de la gestion quotidienne de son programme politique et pathétique dans son entêtement irrationnel à subir l'humiliation publique du désaveu de sa candidature aux élections de 2010. Mais il a quand même apporté en Ukraine la culture de la liberté d'expression. Sous Iouchtchenko, la pression sur les médias et sur les voix discordantes s'est estompée. Sous Ianoukovitch, elle se manifeste de nouveau.

Cela m'amène à soulever l'hypothèse suivante. La classe politique ukrainienne converge à bien des égards, mais pas sur la notion fondamentale de liberté d'expression. Les élites de l'ouest du pays l'acceptent comme prémisses de l'engagement politique, contrairement à leurs homologues de l'Est. À cet égard, les Ukrainiens occidentaux, à tout le moins leurs politiques, se rapprochent des valeurs de l'Europe. Je croyais précédemment que ces valeurs orangistes auraient un effet socialisateur à l'Est, mais l'autoritarisme né-soviétique demeure dominant. Il reste à se demander si ce clivage régional d'orientation démocratique se vérifie aussi parmi les jeunes générations.

Les cultures régionales d'Ukraine se rejoignent, cependant, quant à leur conception du droit. La décision de la Cour suprême, en décembre 2004, d'invalider le deuxième tour de l'élection présidentielle et d'ordonner la tenue d'un troisième tour avait laissé entrevoir la possibilité que cette décision soit porteuse d'un double précédent : l'affirmation de la Cour

dans son pouvoir d'interprétation des règles du jeu politique à l'abri de pressions partisanses et le respect des acteurs politiques de la légitimité de la Cour dans cette quête d'autonomie.

Le jugement de 2004 est toutefois resté un cas isolé. Non pas parce qu'il impliquait une autre instance judiciaire, la Cour suprême, distincte de la Cour constitutionnelle, la Cour suprême s'étant prononcé sur des violations à la loi électorale. Le double précédent était d'inspirer une autre cour, qu'elle soit suprême ou constitutionnelle – une distinction de toute façon redondante d'un point de vue occidental – à gagner le respect du pouvoir politique.

La Cour constitutionnelle, en réalité, s'est révélée apathique et hésitante quant à l'exercice de son pouvoir d'arbitrage des conflits d'interprétation des règles politiques. La Cour a constamment été sollicitée en 2005 et 2006, parce que la réforme de 2004 restait obscure sur la délimitation des domaines d'action de chaque institution. Elle a très peu répondu à ces sollicitations puis a été paralysée pendant dix mois en 2006-2007 parce que le parlement ne voulait pas qu'elle statue sur la constitutionnalité des réformes de 2004. Son verdict du 1<sup>er</sup> octobre 2010 sur cette même question atteste, par la pauvreté de l'argumentaire légal, du manque de courage civique des juges de la haute cour que l'on a pu observer depuis la révolution orange.

Le contexte de cette démission judiciaire est celui d'une classe politique incapable de comprendre le principe même d'un État de droit qui repose sur le respect de la légitimité de la Cour à disposer du pouvoir d'interprétation des règles du jeu politique. Si la révolution orange avait consacré la victoire de la liberté d'expression, elle a par la suite mis au grand jour la carence de culture légale de toutes les forces politiques, incluant les acteurs pro-oranges.

Le moment-charnière se situe au printemps 2007. Le Premier ministre Ianoukovitch a fait adopter en février de cette même année, avec le soutien de Timochenko, une loi sur le Conseil des ministres qui enlevait tout pouvoir effectif au président, même sur les questions de politique étrangère. Un mois plus tard, une dizaine de députés du parti de Louchtchenko ont annoncé qu'ils se joignaient à la majorité parlementaire, ce qui était contraire au principe du mandat impératif figurant dans la Constitution amendée de 2004. Plutôt que de s'en remettre au jugement de la Cour, le Procureur général nommé par Louchtchenko a lancé des accusations de corruption contre trois juges de la Cour que Louchtchenko congédia

promptement avant que ces accusations ne soient prouvées devant la cour. Le président de l'État ukrainien venait de remettre en question l'intégrité même de la Cour.

La crise de 2007 s'est terminée par un autre compromis politique provisoire, qui a mené cette fois à des élections parlementaires anticipées, mais il était désormais clair qu'Orangistes et anti-Orangistes exprimaient un même mépris du principe d'indépendance judiciaire. De façon répétée, autant le parlement, le Cabinet des ministres que l'administration présidentielle se sont abrogé le droit unilatéral d'interpréter la Constitution, donc les règles du jeu, en leur faveur, pour ensuite ou bien chercher à influencer de façon excessive le jugement de la Cour, ou bien chercher à écarter celle-ci du processus de résolution de conflits sur les arrangements constitutionnels. Par exemple, à l'été 2006, au terme d'une de ces crises, le parlement avait décidé, par le biais d'une résolution, que le compromis politique permettant la nomination de Ianoukovitch au poste de Premier ministre ne pouvait être remis en question par un jugement de la Cour. Autrement dit, sous louchtchenko, le pouvoir législatif, de connivence avec le pouvoir exécutif se positionnait ouvertement au-delà du contrôle judiciaire.

Cette conception de la suprématie du politique sur le droit est une conception bien soviétique, remontant à Staline, et qui reste incarnée par une pratique accordant au Procureur général le pouvoir de révision des jugements de la Cour. L'État de droit, a rappelé à maintes reprises la Commission de Venise à l'Ukraine, est basé sur le principe de la finalité des jugements de la Cour. La Cour suprême rend des jugements définitifs, sans appel, qui doivent être respectés par les acteurs politiques. En réalité, le Procureur général, autant dans la Constitution de Koutchma de 1996 que dans celle, amendée, de 2004, conserve son pouvoir de vérification de la légalité des jugements de la Cour et de la constitutionnalité des lois. Aussi déplorable que ne soit ce jugement du 1<sup>er</sup> octobre 2010, il doit être aussi considéré selon le niveau de la culture légale en Ukraine, à l'est comme à l'ouest du pays. Sur ce chapitre, l'Ukraine reste éloignée de l'Europe. Malheureusement, la littérature foisonnante sur la transformation des régimes politiques, souvent appelée littérature sur la transition, nous apprend très peu de choses sur les conditions propices au développement de l'État de droit.

La liberté d'expression en Ukraine possède ainsi des assises régionales fortes, mais souffre d'un manque d'encadrement juridique.