



HAL
open science

Salvador : régression démocratique et dérive autoritaire

Thierry Maire

► **To cite this version:**

Thierry Maire. Salvador : régression démocratique et dérive autoritaire. Les études du CERI, 2022, Amérique latine. L'Année politique 2021, 259-260, pp.39-43. hal-03676314

HAL Id: hal-03676314

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03676314>

Submitted on 10 Nov 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives | 4.0
International License

Salvador : régression démocratique et dérive autoritaire

par Thierry Maire

Les élections législatives et municipales qui ont eu lieu le 28 février 2021 au Salvador ont constitué un séisme politique à plus d'un titre. La très large majorité obtenue par le parti du président de la République, Nayib Bukele, élu en 2019, lui permet de disposer d'un Parlement docile, avec cinquante-six députés (sur quatre-vingt-quatre) pour son parti Nouvelles idées (NI) et cinq pour son allié Grande alliance pour l'unité nationale (GANA). Jamais depuis les accords de paix de 1991 un parti n'avait exercé un tel contrôle sur l'organe législatif. A cela s'ajoute la victoire aux élections municipales, où NI a obtenu cent cinquante municipalités (sur deux cent soixante-deux), ce qui est un gain considérable, partant de zéro. Tous les autres partis ont vu le nombre de leurs députés ou de leurs élus municipaux drastiquement réduit, et notamment les deux partis dominants qu'étaient à droite Alliance républicaine nationaliste (Arena), et à gauche le Front Farabundo Martí de libération nationale (FMLN). C'est donc une recomposition complète qui est à l'œuvre, et cela ne va pas sans conséquences sur la vie politique salvadorienne. Compte tenu du fait que le président Bukele s'est présenté comme un outsider en dehors des partis traditionnels, et qu'il a tenu pendant sa campagne un discours anticorruption, soulignant le besoin de renouvellement du panorama politique national, on pouvait s'attendre à une véritable rénovation. Fort d'une solide popularité, il a désormais dans les mains les principaux leviers du pouvoir. Pourtant, un ensemble de faits est venu jeter une ombre sur ces attentes, plus encore depuis le début de la pandémie de Covid-19, et de manière radicale depuis les résultats de ces élections. Ayant déjà défrayé la chronique par son mode de communication, en bisbilles permanentes avec les organes de presse, Bukele semble désormais s'affranchir des limites posées par le cadre légal, y compris constitutionnel. Cette dérive autoritaire inquiète d'autant plus qu'il s'agit d'un glissement progressif assorti de coups qui sapent pas à pas les fondements de l'Etat de droit¹. Nous proposons d'en exposer les principaux éléments en évoquant d'abord les incidents qui ont émaillé les deux premières années de sa présidence. Nous examinerons ensuite les menaces sur l'indépendance judiciaire, avant d'évoquer les réformes constitutionnelles envisagées afin d'illustrer la dérive autoritaire qui est à l'œuvre.

Des événements annonciateurs

Les deux premières années de la présidence Bukele n'ont pas été un long fleuve tranquille. Elu en 2019 un peu par surprise, Nayib Bukele est le plus jeune président qu'a connu le pays, et il joue habilement de son âge et de sa maîtrise des nouveaux modes de communication. Il représente l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle génération de Salvadoriens, après presque

¹ Nous renvoyons ici à la thèse proposée par Maya Collombon et Lilian Mathieu dans l'ouvrage collectif qu'ils ont dirigé : M. Collombon, L. Mathieu (dir.), *Dynamiques des tournants autoritaires*, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant, 2021. Il s'agit ici en effet plus de « tournants » que de coups d'Etat classiques ; la dérive se fait par à-coups, plus ou moins subtils, et souvent dans un cadre démocratique qui semble respecté : les dirigeants arguent souvent qu'ils ne font qu'appliquer ce pour quoi ils ont été élus, qu'ils expriment la volonté du peuple.

trois décennies sous la direction d'acteurs directs ou indirects de la guerre civile. Il incarne aussi l'espoir de sortir des impasses où se trouve plongé le pays, en proie à une économie essoufflée, affichant un taux de délinquance parmi les plus élevés au monde et à l'origine de vagues migratoires vers les Etats-Unis. Nul doute que nombre d'électeurs ont opté pour cet outsider pour tenter d'échapper à la domination des deux grands partis d'alors, Arena et le FMLN, le thème de la lutte contre la corruption ayant joué un rôle important durant la campagne de Bukele. Il a ainsi promis de mettre en place, à l'instar de ce qui s'était passé au Guatemala voisin, une Commission internationale de lutte contre la corruption (CICIES). Mais l'exemple du Guatemala aurait peut-être dû inciter à plus de prudence. Dès sa prise de fonction, certaines décisions ont posé question². La suppression de cinq ministères, dont celui de l'Inclusion sociale, peut être interprétée autant comme une mesure anti-gaspillage et de rationalisation de l'action publique que comme un simple remue-ménage sans grande cohérence. Il en est allé de même du limogeage d'un certain nombre de fonctionnaires nommés à des postes de responsabilité quelconque par l'ancien gouvernement, tout spécialement lorsqu'il s'agissait de membres de la famille de ministres ou hauts responsables du parti alors au pouvoir.

Le deuxième ensemble de faits problématiques concerne les relations avec la presse. Le président Bukele est un adepte des médias sociaux, ce qui a grandement contribué au succès de sa campagne électorale. Cette relation assez directe qu'il a établie avec les électeurs et électrices pourrait là aussi être assimilée à un renouvellement des pratiques, notamment en ce qu'elle favorise une relation désintermédiée entre le peuple et le président. On pourrait de même imaginer que cela confère une plus grande transparence aux politiques menées, mais cela ne semble pas vraiment être le cas. Très rapidement, Twitter est devenu un outil de communication massive pour le président, livrant ses détracteurs à la vindicte publique sans autre forme de procès. La polarisation politique s'en est trouvée renforcée, entre ceux qui encensent ce président volontariste et ceux qui osent critiquer certaines décisions. De l'autre côté, les relations avec les médias traditionnels se sont fortement dégradées. Des journalistes se sont vu interdire l'accès à la salle où le président s'exprimait ou à des manifestations en public. Un média reconnu pour la qualité de ses investigations (*El Faro*) s'est trouvé mis au ban des conférences de presse et a fait l'objet de mesures de contrôle fiscal destinées à entraver ses activités. Son rédacteur en chef a été contraint à la démission et à rentrer dans son pays pour des motifs migratoires peu clairs et qui s'apparentent plus à une punition qu'à autre chose. Les faits sont si graves qu'ils sont remontés jusqu'à la Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) qui s'en est saisie et a ordonné des mesures de précaution en faveur de plusieurs journalistes d'*El Faro*³.

² On trouve une synthèse très complète des différentes ambiguïtés de la gouvernance selon Bukele dans l'article publié par B. Moallic, « El Salvador, un autoritarismo millennial », *NUSO*, n° 295, 2021, pp. 149-161. De même l'article de M. Meléndez-Sánchez, « Latin America erupts : Millennial authoritarianism in El Salvador », *Journal of Democracy*, Vol. 32, n° 3, 2021, pp. 19-32.

³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) : « Resolución 12/2021. Medidas cautelares n° 1051-20. 34 miembros identificados del Periódico Digital El Faro respecto de El Salvador », 4 février 2021 ; N. Rauda, G. Labrador, « El Estado sin respuestas ante la CIDH por ataques a periodistas », *El Faro*, 3 décembre 2020.

Enfin, l'événement le plus marquant fut l'entrée du président, accompagné de militaires, dans l'enceinte du Parlement, dans un geste inédit de défi, dont même les gouvernements militaires du temps de la guerre civile ne s'étaient pas rendus coupables. L'objectif était de faire pression sur l'Assemblée, en ce jour du 9 février 2020, afin que les députés présents votent l'approbation d'un prêt international destiné à financer la politique de sécurité. Le président ne disposant alors pas de majorité, ses opposants se faisaient un malin plaisir d'entraver les projets de lois déposés par le gouvernement, d'autant que des élections étaient prévues pour 2021. Mais cet épisode a illustré combien le président était populaire : si les intellectuels, salvadoriens ou étrangers, se sont montrés scandalisés, nombre de Salvadoriens ont plutôt soutenu le président. On soulignera ici le recours aux militaires, avec lesquels Bukele soigne ses relations. Son projet de doubler la taille de l'armée relève d'une militarisation des forces de sécurité tout autant qu'il fait craindre le retour d'un pouvoir exécutif qui s'appuierait fortement sur les militaires.

L'indépendance de la justice remise en cause

Ce qui a cependant illustré davantage encore le recul démocratique au Salvador, c'est le coup de force du 1^{er} mai 2020. On savait que le président Bukele avait un contentieux lourd avec la chambre constitutionnelle de la Cour suprême de justice (CSJ). Les désaccords trouvent leur origine dans les annulations de renvois de fonctionnaires, dès 2019, le gouvernement n'ayant pas suivi les procédures exigées en la matière. La situation s'est tendue avec la pandémie de Covid-19, là aussi en raison de la légèreté juridique avec laquelle le président a voulu imposer des règles de confinement très strictes et les sanctions qui accompagnaient le dispositif. A chaque confinement décrété, la chambre a été contrainte d'annuler le décret pour non-respect des droits élémentaires ou pour des raisons procédurales. Le nouveau Parlement était à peine entré en fonction le 1^{er} mai 2021 qu'une des toutes premières décisions a consisté à démettre les cinq juges de la chambre constitutionnelle et leurs suppléants. Une heure après, le Parlement a désigné les cinq nouveaux juges constitutionnels. Dans l'enthousiasme, on a procédé de même pour le procureur national de la République, que le président Bukele tenait en ligne de mire depuis que ce haut magistrat avait ouvert des enquêtes contre les ministres de la Santé et des Finances en raison de leur gestion des fonds liés à la pandémie, et qu'une autre enquête concernait depuis août 2020 la négociation supposée entre le gouvernement et les *maras*⁴. Ces décisions ont toutes été facilement votées par la nouvelle majorité présidentielle.

A ce premier assaut, grave, à l'encontre de l'indépendance de la justice, s'en est ajouté un second, dont on a moins parlé mais qui est de plus grande envergure et menace plus directement encore l'indépendance des juges. Le 31 août, le Parlement a décidé de modifier plusieurs articles de la loi sur la carrière judiciaire. La principale conséquence des changements

⁴ J. Alvarado, R. Lazon, S. Arauz, « Bukele usa a la nueva Asamblea para tomar control de la Sala de lo Constitucional y de la Fiscalía », *El Faro*, 2 mai 2021 (https://elfaro.net/es/202105/el_salvador/25451/Bukele-usa-a-la-nueva-Asamblea-para-tomar-control-de-la-Sala-de-lo-Constitucional-y-la-Fiscal%C3%ADa.htm).

votés est de mettre à la retraite d'office près d'un tiers des juges en fonction dans le pays. Le hasard veut que cela concerne en particulier des juges traitant de cas emblématiques qui ont alimenté les critiques à l'égard de l'actuel président. Un autre aspect, non moins délicat, est la faculté accordée à la CSJ de déplacer les juges d'une instance à une autre⁵. La nouvelle CSJ a procédé à la nomination de quatre-vingt-dix-huit nouveaux juges, ce dont le président s'est officiellement félicité en arguant qu'on pouvait désormais espérer une véritable lutte contre la corruption et la fin des compromissions antérieures⁶. Là encore, les organismes internationaux, en particulier la CIDH, se sont émus d'une telle violation des procédures constitutionnelles, puisque l'article 133 de la Constitution salvadorienne établit que toute modification du fonctionnement de l'appareil judiciaire ne peut être réalisée que par la Cour suprême, et non par une autre branche, afin de garantir la séparation de ces pouvoirs⁷.

Les voies de la réforme constitutionnelle

La réforme constitutionnelle constitue le dernier élément qui illustre la dérive autoritaire du Salvador. Celle-ci, voulue par le président dès sa campagne, est sans doute nécessaire. La Constitution date de 1992 et reflète un fonctionnement politique issu des négociations de paix. Le principe en a été acté tôt, et la commission *ad hoc* a réuni des experts sous la conduite du vice-président Félix Ulloa, un homme politique avisé et expérimenté. Les premiers pas en ont d'ailleurs été assez heureux, certaines sessions étant diffusées en direct, et les documents de travail publiés sur un site internet dédié. Mais très rapidement, cet exercice de transparence a été suspendu, et les auditions se sont poursuivies à huis clos. Le changement de la durée du mandat du président a ainsi été évoqué, et surtout, sa possible réélection. En fait, la réalité dépasse déjà la réforme : par un arrêt récent, la nouvelle CSJ à sa main a expliqué que rien ne s'opposait en réalité à une deuxième candidature de Bukele à l'aide d'un raisonnement particulier : la Constitution interdit la réélection mais pas une seconde candidature. C'est donc au peuple de trancher pour qui il veut voter et s'il réélit un président, sa légitimité n'est alors pas discutable. Une telle lecture de ce qu'est une Constitution laisse pantois.

L'ensemble des propositions a été remis au président le 15 septembre, jour de la fête nationale, et comporte de très nombreuses modifications (deux cent seize au total), allant de simples refontes, ou précisions, à des articles nouveaux ou à la dérogation d'articles dans certains cas⁸. Les principaux points qui ressortent de ce qui n'est pour l'instant qu'un projet

⁵ G. Labrador, « Asamblea de Bukele reforma la ley para purgar a un tercio de los jueces », *El Faro*, 1^{er} septembre 2021 (https://elfaro.net/es/202109/el_salvador/25681/Asamblea-de-Bukele-reforma-la-ley-para-purgar-a-un-tercio-de-los-jueces.htm).

⁶ A. M. Amaya, « "En El Salvador, ya no hay estado de derecho", según jueces », *Deutsche Welle*, 27 septembre 2021 (www.dw.com/es/en-el-salvador-ya-no-hay-estado-de-derecho-seg%C3%BAAn-jueces/a-59324327).

⁷ OEA, « CIDH y experto de la ONU rechazan reformas legislativas que destituyen jueces y fiscales en El Salvador y llaman a respetar las garantías para la independencia judicial », 7 septembre 2021 (www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/234.asp).

⁸ I. Alvarado, « Bukele recibe la propuesta de reformas a la Constitución », *La Prensa Gráfica*, 16 septembre 2021 (www.laprensagrafica.com/elsalvador/Bukele-recibe-la-propuesta-de-reformas-a-la-

sont la possibilité d'une réélection mais non immédiate, un recours au référendum, la création d'une Cour constitutionnelle indépendante de la Cour suprême et la division du Tribunal suprême électoral en deux entités, l'une chargée de l'organisation des élections et l'autre du contentieux juridique électoral. En soi, ces réformes pourraient contribuer à la modernisation de la démocratie salvadorienne, ce qui montre que la voie de la réforme démocratique peut encore être poursuivie. Mais elle ne peut l'être que si un véritable débat est possible, ce qui implique que le contexte polarisé actuel laisse place à des relations plus sereines entre les différents acteurs politiques.

On ne peut que constater la régression démocratique en cours au Salvador, mesurée par tous les indices visant à évaluer la démocratie, qu'il s'agisse du Freedom Index⁹ ou des études poussées du projet V-DEM de l'Université de Göteborg¹⁰. Cette régression consacre l'exercice d'un pouvoir présidentiel personnalisé à l'extrême, ne laissant place ni à la critique ni à la contestation. Entouré de proches et de conseillers étrangers, le président Bukele peut mettre en œuvre sa volonté de réformer profondément la structure politique du Salvador. Que ce pays en ait grand besoin ne fait pas de doute. Mais il n'est pas certain que mener de telles réformes dans un contexte polarisé et sans débats réels soit de nature à garantir les meilleurs choix. L'attitude du président Bukele s'inscrit par ailleurs dans un mouvement plus large de remise en cause des principes du droit au fondement des démocraties libérales, et ne peut s'appréhender que dans cette perspective. Dans un pays où les contre-pouvoirs sont faibles et où l'indépendance de la justice n'est plus qu'une illusion, c'est toute la construction d'une démocratie post-guerre civile, donnée en exemple en dépit de ses défauts et de ses malheurs, qui se trouve remise en cause. Au-delà du cas salvadorien, c'est l'Amérique centrale dans son ensemble qui se trouve plongée dans une dérive autoritaire dont elle se passerait bien tant les défis économiques, sociaux et climatiques sont brûlants.

constitucion--20210916-0021.html) ; M. Alemán, « Reformas constitucionales descartan aborto », *AP News*, 17 septembre 2021 (<https://apnews.com/article/noticias-313e89bae27316b0d04e4db6f28d3192>).

⁹ Voir « El Salvador freedom index 2020 », Freedom House, 2020 (<https://freedomhouse.org/country/el-salvador/freedom-world/2020>).

¹⁰ Voir N. Alizada, R. Cole, L. Gastaldi, S. Grahm, S. Hellmeier, P. Kolvani, J. Lachapelle, A. Lührmann, S. F. Maerz, S. Pillai, S. I. Lindberg, *Autocratization Turns Viral. Democracy Report 2021*, University of Gothenburg, V-Dem Institute, 2021, p. 10 (www.v-dem.net/fr/).

Pour citer ce chapitre : Thierry Maire, « Salvador : régression démocratique et dérive autoritaire », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2021/Les Etudes du CERI*, n° 259-260, janvier 2022 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].