



Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées

Distr. générale
1^{er} septembre 2021
Français
Original : espagnol
Anglais, espagnol et français
seulement

Comité des disparitions forcées

Vingt et unième session

13-24 septembre 2021

Point 5 de l'ordre du jour provisoire

Examen des rapports des États parties à la Convention

Réponse du Panama à la liste de points concernant le rapport soumis en application de l'article 29 (par. 1) de la Convention*

[Date de réception : 31 août 2021]

* La version originale du présent document n'a pas été revue par les services d'édition.



I. Renseignements d'ordre général

1. Le Panama a consulté les institutions de l'État afin de déterminer s'il pouvait reconnaître la compétence du Comité des disparitions forcées ou s'il devait maintenir ses réserves.
2. La Commission nationale des droits de l'homme a soumis au Bureau du Défenseur du peuple des questions sur ses compétences et activités. Ses réponses figurent ci-après.
3. Conformément à l'article 4 de la loi n° 7 de 1997, le Bureau du Défenseur du peuple est chargé d'enquêter sur les actes ou omissions des autorités et des agents de la fonction publique qui impliqueraient des violations des droits consacrés au titre III de la Constitution, des autres droits constitutionnels, ainsi que des droits établis dans les instruments, conventions et déclarations internationales, signés et ratifiés par le Panama ;
4. Activités menées par le Bureau du Défenseur du peuple :
 - a) Le Bureau du Défenseur du peuple établit des rapports où il fait des recommandations au sujet des violations des droits de l'homme des détenus qui se trouvent en dehors du système pénitentiaire et qui ont été placés sous les ordres de la police nationale ;
 - b) En ce qui concerne la détention provisoire, l'article 11 de la loi n° 55 de 2003, qui porte réorganisation du système pénitentiaire, dispose que la détention provisoire doit être exécutée dans un lieu autre que ceux destinés à l'exécution des peines ou des mesures de sûreté impliquant une privation de liberté ; cependant, on a constaté que les personnes ne sont pas transférées dans des centres de détention provisoire, mais directement dans des centres d'exécution des peines sans avoir été condamnées ;
 - c) Bon nombre de personnes en détention provisoire sont détenues depuis plus de six (6) mois ou un an, alors même qu'aucun jugement définitif n'a été rendu à leur sujet.
5. Dans le cadre de l'élaboration de son rapport, la Commission nationale a consulté un certain nombre d'institutions de l'État afin d'obtenir des informations. Toutefois, les dossiers relatifs au processus d'élaboration du rapport ont été vérifiées et rien ne prouve que des consultations formelles ont été organisées avec les organisations de la société civile.
6. En ce qui concerne la justice constitutionnelle, la Cour suprême de justice (CSJ) a établi le critère d'inclusion des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme dans l'ensemble des normes qui composent le bloc de constitutionnalité, c'est-à-dire qu'elle a accordé à ces instruments le même rang que la Magna Carta. Dans des décisions telles que celle du 30 juillet 2008, la Cour a indiqué que la théorie du bloc constitutionnel, dont la validité a été admise en République du Panama par la jurisprudence, permet aux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels la République du Panama est partie de dépasser le champ de la légalité ordinaire qu'ils obtiennent par la ratification, en entrant dans le champ constitutionnel. Par conséquent, la Convention, étant un instrument relatif aux droits de l'homme dûment ratifié dans les conditions établies par la loi, fait partie de la liste des instruments qui font partie du bloc constitutionnel.
7. En ce qui concerne les dossiers judiciaires, le plus grand nombre de cas de personnes disparues concerne des victimes de la période de la dictature et de l'invasion de 1989. Bien qu'il s'agisse de faits survenus avant l'entrée en vigueur de la Convention, cela n'a pas empêché les tribunaux de fonder des décisions importantes sur la logique de la Convention, notamment pour rouvrir des procédures ou refuser de décréter la prescription de l'action pénale. En ce qui concerne les juridictions supérieures, il existe des précédents de cas où la Convention a été invoquée pour motiver des décisions ordonnant la reprise des enquêtes. Les juridictions ont considéré la Convention comme un instrument relatif aux droits de l'homme qui établit le droit de connaître la vérité et ont estimé que la pratique de la disparition forcée constitue un crime contre l'humanité, qui est donc imprescriptible.

II. Définition et incrimination de la disparition forcée (art. 1^{er} à 7)

8. Si l'on se fonde sur la définition de l'article 152 du Code pénal, tel que modifié par la loi n° 55 de 2016 relatives aux disparitions forcées, on peut considérer que pendant la période de la dictature de 1968 à 1989, soixante-dix-sept (67) affaires ont fait l'objet d'une enquête et ont été portées devant la justice. Certaines ont donné lieu à une condamnation pour homicide, ce type d'infraction n'étant alors pas qualifiée.

9. En outre, la Commission de la vérité a signalé quarante (40) personnes disparues pour lesquelles aucun dossier n'a été trouvé et pour lesquelles aucune autre information n'est disponible.

10. Au cours de la période dite de l'invasion du 20 décembre 1989, environ trois cent trente-trois personnes (333) personnes ont disparu, dont 302 hommes et 31 femmes (chiffre qui est resté inchangé jusqu'en 2021).

11. Parmi ces victimes enregistrées, la plupart ont été retrouvées dans des restes humains, puis identifiées. Il ressort des événements qui se sont produits qu'il y a eu ingérence de la dictature dans presque toutes les données.

12. Il est rappelé que la République du Panama reconnaît et intègre dans son ordre juridique les normes internationales et interaméricaines qui régissent le droit international des droits de l'homme, ce qui signifie qu'en cas d'état d'urgence, les autorités s'abstiendraient de supprimer les garanties de l'*habeas corpus*, conformément aux procédures juridiques consacrées par les articles 25.1 (action d'*amparo*) et 7.6 (action d'*habeas corpus*) de la Convention américaine relative aux droits de l'homme ; ces garanties ne peuvent être suspendues conformément à l'article 27.2 (suspension de garanties) de ladite Convention, car elles constituent des garanties judiciaires indispensables pour protéger les droits et libertés auxquels il ne peut être dérogé en application de la même disposition.

13. Pendant l'urgence sanitaire provoquée par la COVID-19, les garanties constitutionnelles prévues par les articles 21 et 22 n'ont pas été suspendues.

14. Le Panama reconnaît qu'aucun progrès n'a été réalisé dans le cadre de la réforme constitutionnelle de l'article 55 relatif à l'*habeas corpus*.

15. Pendant la pandémie de COVID-19, le ministère public a continué d'exercer des poursuites pénales, conformément à l'article 220 de la Constitution, d'enquêter sur tous les crimes et de procéder au contrôle des garanties.

16. Par ailleurs, le Ministère de l'intérieur a entamé des coordinations interinstitutionnelles avec les acteurs judiciaires pour prendre des mesures temporaires de sécurité sanitaire, conformément aux recommandations du Ministère de la santé visant à atténuer la propagation du virus dans les établissements pénitentiaires.

17. La loi n° 55 de 2003, qui porte réorganisation du système pénitentiaire, régit le protocole d'admission des personnes privées de liberté, notamment leur enregistrement, non seulement physique mais aussi informatique, dans le système d'information pénitentiaire ; y sont enregistrées des informations générales, qui permettent d'identifier facilement les personnes. Lors de la phase d'admission, il est procédé à des évaluations médicales et physiques afin de vérifier et de consigner l'état de santé général de la personne, et d'assurer un suivi spécialisé des personnes diagnostiquées comme ayant une maladie chronique, en veillant à ce qu'elles soient traitées avec humanité.

18. Le dispositif de lutte contre la pandémie COVID-19 a été renforcé en ajoutant aux protocoles d'admission des examens spécialisés et des mesures d'atténuation à l'intérieur de chaque établissement pénitentiaire au niveau national.

19. En mars 2020, suite à la déclaration de pandémie et à titre préventif, on a temporairement suspendu les activités extramuros des personnes privées de liberté et le déroulement des procédures judiciaires, à l'exception de celles qui, par la loi, exigeaient la présence physique de la personne privée de liberté, toujours dans le respect des protocoles de biosécurité et de sécurité.

20. Un protocole a été élaboré pour garantir le droit des personnes privées de liberté de communiquer avec leur famille et leur avocat, au moyen d'appels en ligne et d'appels téléphoniques internationaux dans le cas de prisonniers étrangers ; et une fois les activités rétablies à l'extérieur des établissements pénitentiaires, les visites en personne ont été à nouveau autorisées.

21. Selon les données de la Direction générale du système pénitentiaire, au 13 août 2021, on comptait 18 930 personnes privées de liberté dans les différents centres pénitentiaires du pays, dont un total de 3 425 personnes privées de liberté ont été infectées par la COVID-19, soit 18,1 % de la population carcérale totale. Il est à noter que 3 336 personnes privées de liberté se sont remises de la COVID-19, soit 97,4 % ; parmi les personnes testées positives, on compte 83 personnes privées de liberté, 5 détenus hospitalisés et neuf (9) décédées des suites de la COVID-19.

22. À la faveur d'une initiative interinstitutionnelle, diverses stratégies ont été programmées et mises en œuvre pour atténuer les risques de contagion, telles que la réalisation de tests avec écouvillons, la traçabilité, l'organisation de journées d'assainissement, la mise en place de zones d'isolement pour les personnes testées positives, la vaccination.

23. Suite à la promulgation de huit (8) décrets exécutifs portant réduction de peine pour cause de COVID-19, cent trois (103) femmes et deux cent quatre-vingt-quatre (284) hommes, soit au total trois cent quatre-vingt-sept (387) personnes ayant purgé les deux tiers (2/3) de leur peine, souffrant de maladies chroniques et âgées de plus de soixante (60) ans, ont été libérés.

24. Un total de cent quatre-vingt-huit (188) détenus étrangers ont été rapatriés volontairement vers leurs pays d'origine respectif.

25. Depuis octobre 2019, il existe une base de données dite de recensement pénitentiaire 2018-2019. Elle a été mise à jour en décembre 2020 (en partie) avec les efforts institutionnels du Bureau du contrôleur général de la République et du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS). Selon le recensement susmentionné, le pourcentage le plus élevé de la population carcérale est de nationalité panaméenne (90,4 %) tandis que les détenus étrangers représenteraient 9,6 %.

26. L'expression « avec pour conséquence d'empêcher l'exercice des recours judiciaires ou l'application des garanties de procédure pertinentes » figurant dans la définition de la disparition forcée énoncée à l'article 152 du Code pénal doit être comprise comme une conséquence de la disparition forcée.

27. Les enquêtes sont ouvertes d'office. Les auteurs des actes devront répondre à des accusations d'atteintes à la liberté et de l'infraction de disparition forcée sous ses différentes formes, Titre II, Chap. I du Code pénal. Ils devront faire l'objet d'une enquête et de poursuites pour les faits reprochés, l'infraction sera prouvée dans le cadre d'un procès public, les accusés auront droit à une défense en bonne et due forme et pourront être condamnés à une peine allant d'un à vingt ans d'emprisonnement.

28. L'accusé peut ne pas être inculpé et l'affaire peut être classée s'il a respecté son engagement de témoigner au procès contre d'autres personnes impliquées, ou quelles que soient les conditions de l'accord de coopération conclu avec le Bureau du Procureur qui n'est pas entaché de corruption ou vénalité. Aucun crime n'est exclu du champ d'application de l'article 220 du Code pénal, qui doit être interprété de façon littérale, en faveur de l'accusé, qui fait l'objet d'une enquête et d'un procès, dans le respect de ses droits et garanties légales et constitutionnelles.

29. Quiconque ordonne la commission d'une disparition forcée est inculpé en tant qu'auteur ou coauteur, au sens de l'article 43 du Code pénal, selon les faits de l'espèce et les éléments de preuve dans le dossier d'enquête ; l'infraction est prévue sous les articles de perpétration et de complicité car elle peut être commise par commission et par omission.

III. Procédure judiciaire et coopération en matière pénale (art. 8 à 15)

30. Les dispositions prévues au Titre I, Chap. II, du Code pénal en vigueur, sur l'application de la loi dans l'espace couvrent les cas envisagés à l'article 9, paragraphe 1 et 2, de la Convention.

31. Conformément à l'article 31 de la Constitution politique de la République, le droit pénal n'a pas d'effet rétroactif pour l'infraction de disparition forcée ou toute autre infraction.

32. Parmi les personnes qui ont disparu pendant la dictature militaire, l'identification des restes humains de personnes portées disparues, et dont on ne sait rien de plus sur le lieu où elles se trouvent, est toujours en cours. Par l'arrêt du 19 juin 2019, la réouverture de quatorze (14) dossiers a été ordonnée, concernant quatorze (14) victimes disparues durant les événements de « l'invasion » (21 décembre 1989), sur la base des articles 1992, 2031 et 2044 du Code judiciaire, conformément aux articles 15 et 24 (par. 3) de la loi n° 27 mars 2011, par laquelle le Panama adopte la Convention interaméricaine pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, qui établit l'imprécisibilité des crimes contre l'humanité :

« Art. 15. Les États Parties coopèrent entre eux et s'accordent l'entraide la plus large possible pour porter assistance aux victimes de disparition forcée ainsi que dans la recherche, la localisation et la libération des personnes disparues et, en cas de décès, dans l'exhumation, l'identification des personnes disparues et la restitution de leurs restes. »

« Art. 24. Chaque État partie prend toutes les mesures appropriées pour la recherche, la localisation et la libération des personnes disparues et en cas de décès, pour la recherche, le respect et la restitution de leurs restes... ».

33. D'autres décisions de la Cour suprême, comme celle du 28 mars 2017, dans laquelle la Cour a rejeté le recours dans une affaire de prescription de l'action pénale, et du 27 août 2014, dans laquelle elle a rejeté l'appel dans une affaire de disparition et d'homicide, sont également des exemples de l'application du critère d'imprécisibilité en matière de lèse humanité. Les deux affaires citées concernaient des personnes disparues durant la dictature militaire.

34. En cas de signalement d'une disparition forcée, l'enquête est immédiatement lancée avec le soutien des organes auxiliaires de la police nationale.

35. En ce qui concerne les protocoles et les procédures élaborés pour la recherche, la localisation et la libération des personnes victimes de disparition forcée, pendant et après la dictature militaire, ainsi que pour l'identification et la restitution de leurs restes en cas de décès, l'Institut de médecine légale, conjointement avec le bureau du Procureur, utilise les normes minimales de médecine légale pour la recherche des personnes disparues et la récupération et l'identification des corps, qui se fondent, entre autres, sur la Convention interaméricaine sur la disparition forcée des personnes, adoptée à Belém Do Pará, en 1994, et approuvée par la Croix-Rouge internationale.

36. Par l'intermédiaire de l'Institut de médecine légale et de criminologie, en coordination avec le Bureau du Procureur supérieur pour la décharge de la zone métropolitaine, le processus d'identification des restes humains de victimes de la dictature s'est poursuivi avec des tests de comparaison d'ADN avec les proches des victimes. D'après les chiffres disponibles, on sait que quatre (4) victimes avec un certificat de décès ont été identifiées à l'aide des tests de comparaison d'ADN avec leurs proches, et seize (16) autres victimes attendent de faire l'objet de tests du même type.

37. Les mesures de protection peuvent être appliquées directement par le Procureur chargé de l'enquête, le juge des garanties ou le tribunal de première instance lorsque les circonstances le justifient, comme le prévoient les articles 331, 332, 333 et 336 du Code de procédure pénale. Elles peuvent être étendues aux proches de la personne disparue, même s'ils ne sont pas impliqués dans la procédure pénale.

38. Les familles des victimes concernées par les procédures rouvertes pour l'identification des restes de victimes (14 cas) doivent être accompagnées par les psychologues de l'Unité de protection des victimes (UPAVIT), sous les bons auspices de la Croix-Rouge internationale.

39. La suspension d'un fonctionnaire accusé d'une infraction de disparition forcée n'est pas immédiate. Elle exige le prononcé d'une mesure de détention provisoire par le juge des garanties, qui, si elle est accordée, pourra être maintenue pendant la procédure, si la situation juridique ne change pas et ne justifie pas le remplacement de cette mesure provisoire par une mesure moins sévère.

40. Le Procureur peut se passer de la collaboration des forces de l'ordre ou de sécurité lorsqu'un ou plusieurs de leurs membres sont poursuivis pour une infraction de disparition forcée, en qualité d'auteur ou de complice.

41. En ce qui concerne les cas de disparition forcée, est applicable en matière d'extradition l'article 516 du Code de procédure pénale, qui consacre le principe de la préférence des traités aux fins de la procédure ; à défaut, c'est le droit interne qui prévaut (Titre IX du troisième livre du Code de procédure pénale) ou le principe de réciprocité internationale.

42. À cet égard, en tant que base juridique de l'extradition en relation avec l'infraction de disparition forcée, s'applique la Convention interaméricaine sur les disparitions forcées ou la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées si une demande d'extradition est reçue d'un autre État partie.

43. En ce qui concerne les traités bilatéraux auxquels le Panama est partie, il convient de signaler que, depuis 1928, les textes des traités conclus (Colombie, Espagne, Costa Rica, Pérou, Ukraine, Paraguay, Brésil, Mexique et Uruguay) ne reposent plus sur un catalogue d'infractions pouvant donner lieu à extradition mais utilisent plutôt une clause générale exigeant une peine minimale de privation de liberté pour l'extradition. Ainsi, en cas de poursuites, il s'agit d'un ou deux ans d'emprisonnement et, en cas de condamnation, d'au moins six mois à un an d'emprisonnement. Cela implique que ces traités incluent l'infraction de disparition forcée parmi celles susceptibles d'extradition.

44. De même, dans les cas où le principe de réciprocité internationale est invoqué, l'art. 517 du Code de procédure pénale accepte la clause générale susmentionnée mais avec des limites différentes : en cas de poursuites, les infractions doivent emporter une peine d'au moins un an d'emprisonnement et, en cas de condamnation, une peine d'au moins six mois d'emprisonnement.

45. Le titre IX du livre troisième du Code de procédure pénal régit l'extradition active, passive et en transit. Plus précisément, en ce qui concerne la procédure d'extradition passive, qui de nature mixte (juridico-administrative), il prévoit les conditions procédurales de la phase préliminaire (apprehension de la personne recherchée, détention provisoire et saisie provisoire des biens) ; la phase de formalisation ; la phase d'examen et de décision en matière d'extradition (motifs obligatoires et facultatifs de refus d'extradition) ; la phase de contestation, au moyen de la procédure d'objection ; et la phase de remise de la personne. En outre, il prévoit la procédure d'extradition simplifiée et la remise différée ou temporaire (remise simple et conditionnelle).

46. Par ailleurs, l'article 518, paragraphe 7, du Code de procédure pénale dispose que ne sont pas considérées comme des infractions politiques celles pour lesquelles la République du Panama, au moyen d'une convention multilatérale ou d'un traité ou accord bilatéral, s'est engagée à ne pas les considérer comme des infractions de nature politique aux fins de l'extradition, ce qui satisfait aux dispositions de l'article 13, paragraphe 1, de la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.

47. Enfin, depuis le 24 juillet 2011, date d'entrée en vigueur de la Convention pour lui, le Panama a conclu un traité bilatéral d'extradition avec un État partie à la Convention (la République dominicaine), en utilisant la clause générale exigeant une peine minimale de privation de liberté pour l'extradition, selon les conditions décrites ci-dessus.

48. Les demandes d'entraide judiciaire ou de coopération présentées conformément aux articles 14, 15 et 25, paragraphe 3, de la Convention sont traitées conformément à la loi n° 11 de 2015 qui énonce les dispositions relatives à l'entraide judiciaire internationale en matière

pénale, publiée au Journal officiel (JO) n° 27 752, sur la base du respect de l'exécution des obligations découlant des traités, du respect des exigences formelles minimales, de la soumission de l'entraide au principe de confidentialité, de l'application de la loi du for pour le traitement et le contrôle de la validité des actes réalisés, ainsi que de l'exigence de traduction en espagnol et de la légalisation de la commission rogatoire.

49. La loi n° 11 de 2015 prévoit une liste non exhaustive des différents types d'entraide qui peuvent être demandés (y compris la recherche et la localisation des personnes) et comprend en outre une formule générale qui permet d'autres formes de coopération, pour autant qu'elles soient compatibles avec les lois nationales ; en outre, elle prévoit la transmission électronique des commissions rogatoires passives, autre moyen plus rapide de traitement des demandes, sous réserve d'un délai de réception des documents originaux, sauf si une autre procédure a été convenue.

50. La loi n° 11 de 2015 ne prévoit pas le refus d'une demande d'entraide judiciaire, mais la demande d'informations complémentaires si cela est jugé nécessaire. La possibilité d'offrir l'entraide la plus large possible est soumise aux exigences du droit national ; en outre, il existe un certain nombre de limitations, si les procédures spécifiées dans la demande sont contraires aux principes fondamentaux de la loi du for et aux principes de base relatifs au respect de la dignité humaine.

51. En ce qui concerne les demandes d'entraide judiciaire internationale en matière pénale, en relation avec des cas de disparition forcée, depuis le 24 juin 2011, date d'entrée en vigueur de la Convention pour le Panama, aucune demande d'entraide judiciaire active n'a été enregistrée, mais uniquement huit demandes d'entraide judiciaire passive.

52. Parmi celles-ci, deux étaient fondées sur la Convention de Nassau (de l'Équateur et de la Colombie) et les autres sur des traités bilatéraux (de la Colombie et du Mexique) ; pour ce qui est de la chronologie, une demande a été présentée en 2012, deux en 2015, trois en 2017, une en 2018 et une en 2019. En outre, à plusieurs reprises, une assistance a été offerte à la Colombie et au Mexique, qui, par le truchement de leurs missions, ont demandé des informations sur les personnes disparues dans ces juridictions.

IV. Mesures de prévention des disparitions forcées (art. 16 à 23)

53. En ce qui concerne les critères prévus par le droit interne pour régir l'interdiction d'extrader une personne, lorsqu'il existe des motifs fondés de croire qu'elle pourrait être soumise à une disparition forcée, le titre IX du livre troisième du Code de procédure pénale, en matière d'extradition passive, prévoit des mécanismes qui peuvent être utilisés par l'exécutif dans la phase préliminaire, dans la phase de formalisation et dans la phase d'examen et de décision de l'extradition.

54. D'une part, dans la phase préliminaire, le Ministère des relations extérieures a le pouvoir de vérifier le bien-fondé de la demande de détention provisoire avant qu'elle ne soit transmise (art. 525 du Code de procédure pénale).

55. D'autre part, dans la phase de formalisation, le Ministère des relations extérieures doit vérifier que la documentation présentée est conforme aux exigences formelles établies par la loi, avant qu'elle ne soit transmise et soumise au contrôle juridictionnel de l'arrestation formelle (art. 528 du Code de procédure pénale).

56. Par ailleurs, au stade de l'examen et de la décision d'extradition, le Ministère des relations extérieures doit examiner les documents présentés et déterminer par voie de décision ministérielle si la demande remplit les conditions de forme et de fond nécessaires et si la demande d'extradition est recevable ou non (art. 524 du Code de procédure pénale), en particulier s'il existe des motifs impératifs et facultatifs pour refuser l'extradition.

57. Dans cet ordre d'idées, l'art. 518 du Code de procédure pénale définit les motifs impératifs de refus d'extradition, parmi lesquels le troisième est que, de l'avis de l'exécutif, la personne recherchée peut être jugée dans l'État requérant pour une infraction autre que celle qui fait l'objet de la demande d'extradition ou par un tribunal d'exception ou ad hoc, à moins que des assurances diplomatiques suffisantes ne soient fournies. Le septième motif est

qu'il s'agit de personnes dont l'extradition est demandée pour des raisons politiques, ce qui est tempéré par l'obligation de ne pas considérer comme des infractions politiques à des fins d'extradition celles pour lesquelles il existe un engagement international dans le cadre de traités.

58. De même, l'article 520 du Code de procédure pénale définit les motifs facultatifs de refus d'extradition, qui sont de la compétence exclusive de l'exécutif.

59. Ces motifs sont les suivants : 1) la personne recherchée risque d'être victime de torture ou de traitement ou de peine cruel, inhumain ou dégradant dans l'État requérant ; 2) la personne recherchée risque de ne pas bénéficier des garanties minimales d'un procès équitable dans l'État requérant ; 3) le procès a eu lieu par contumace dans l'État requérant et la personne condamnée n'a pas été notifiée ni eu la possibilité d'exercer sa défense.

60. Enfin, une fois la phase de contestation terminée, il appartient à l'exécutif, par l'intermédiaire du Ministère des relations extérieures, d'accorder ou non, selon qu'il le juge approprié, l'extradition de la personne recherchée (art. 536 du Code de procédure pénale).

61. S'agissant de la procédure de contestation d'une décision autorisant l'extradition passive, il convient de noter qu'elle est régie par le titre IX du livre troisième du Code de procédure pénale.

62. À cet égard, la décision ministérielle rendue par le Ministère des relations extérieures, qui détermine si les exigences de forme et de fond nécessaires ont été satisfaites et si la demande d'extradition est recevable, doit être notifiée personnellement à la personne recherchée (art. 524 du Code de procédure pénale), qui a qualité pour faire appel et peut présenter dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de notification, un recours pour s'opposer à l'extradition devant la deuxième chambre pénale de la CSJ, qui sera examiné conformément au Code de procédure pénale (art. 532 du Code de procédure pénale).

63. Ce recours doit être fondé sur une liste fermée de motifs prévus à l'article 533 du Code de procédure pénale, parmi lesquels figure le fait que l'extradition est contraire aux dispositions de la loi ou de tout traité auquel la République du Panama est partie. La présentation en temps utile du recours fait que la décision ministérielle n'est pas exécutoire, selon l'article 202 de la loi n° 38 de 2000 qui réglemente la procédure administrative générale, conformément à l'article 995 du Code judiciaire.

64. Une fois le recours examiné, l'autorité judiciaire compétente statue dans les cinq jours ouvrables suivants, si les objections soulevées par la personne recherchée sont recevables ou non (art. 534 du Code de procédure pénale).

65. Si l'autorité judiciaire déclare que les objections ne sont pas fondées, il appartient à l'exécutif de statuer sur la demande d'extradition par voie d'ordonnance exécutive (art. 536 du Code de procédure pénale), qui, en cas de violation des garanties fondamentales, peut faire l'objet d'un recours *d'amparo* (protection des garanties constitutionnelles), régi par le livre IV du Code judiciaire, devant l'assemblée plénière de la CSJ, qui recevra la demande sans délai, si elle est dûment formulée et exigera de l'autorité accusée qu'elle envoie la décision ou, à défaut, un rapport sur les faits faisant l'objet de la décision.

66. Le fonctionnaire compétent se conforme à l'ordre donné dans les deux heures suivant la réception de la note de réquisition ; suspend immédiatement l'exécution de la décision, si elle est en cours d'exécution, ou s'abstient de l'exécuter, jusqu'à ce qu'il soit statué en la matière, et en fait immédiatement rapport à la juridiction compétente.

67. Une fois que le fonctionnaire a donné suite à la demande, le tribunal statue dans les jours qui suivent, en rejetant ou en accueillant le recours *d'amparo*, en fonction des éléments du dossier. Une fois le jugement rendu, il est signifié par voie de notification au demandeur et au fonctionnaire qui a pris la décision donnant lieu au recours.

68. En cas d'extradition, la procédure d'extradition passive prévue au titre IX du livre troisième du Code de procédure pénale, étant de nature mixte (juridico-administrative), assure que l'ordre judiciaire interviendra en tant que contrôleur juridictionnel, chaque cas étant ainsi vérifié individuellement avant qu'il ne soit procédé à l'extradition.

69. Ainsi, la Cour d'appel interviendra au stade préalable et au stade de la formalisation, en tant que juridiction de contrôle des garanties, conformément à l'article 41 (par. 8) du Code de procédure pénale.

70. De même, la chambre pénale de la CSJ interviendra au stade de la contestation pour contrôler la légalité et soumettre la procédure au contrôle de la conventionnalité, conformément à l'article 533 du Code de procédure pénale, qui définit les motifs permettant de s'opposer à une extradition.

71. Le 16 janvier 2018, le Gouvernement a adopté le décret exécutif n° 5 qui porte modification du système de l'asile institué dans une loi antérieure (adoptée en 1998). Le nouveau texte législatif représente un progrès en ce qu'il renforce l'engagement du pays à garantir la protection internationale et réaffirme le respect des normes relatives à un procès équitable. Il développe les principes fondamentaux de la protection en renforçant les mécanismes existants pour empêcher le non-refoulement, crée un cadre réglementaire pour la reconnaissance du statut de réfugié et désigne les autorités compétentes pour examiner les demandes d'asile et statuer sur celles-ci.

72. Au Panama, le réfugié ou le demandeur d'asile a le droit de ne pas être renvoyé dans le pays où se sont produits les événements qui le contraignent à demander une protection internationale, de ne pas être rejeté ou refusé à l'entrée dans le pays et de ne pas être puni pour être entré dans le pays de manière irrégulière, comme le prévoit le décret exécutif n° 5 du 16 janvier 2018.

73. En ce qui concerne les extraditions passives, le droit interne du Panama permet la présentation d'assurances diplomatiques. Ainsi, au stade de la formalisation de la demande d'extradition, la loi prévoit comme exigence, dans les cas où la peine de mort est prononcée que l'État requérant présente un certificat de non-exécution de la peine, à titre de garantie diplomatique (art. 521, par. 6, du Code de procédure pénale).

74. Cela est cohérent avec l'existence d'un motif impératif de refus d'extradition lié à l'existence de la peine de mort dans l'État requérant, à moins qu'il n'existe un engagement diplomatique formel de l'État requérant d'appliquer une peine moins sévère à la personne recherchée (art. 518, par. 8, du Code de procédure pénale).

75. De même, au stade de l'examen et de la décision d'extradition, la législation nationale prévoit comme motif impératif de refus d'extradition, la possibilité que la personne recherchée soit jugée pour une infraction autre que celle qui motive la demande ou par un tribunal d'exception ou ad hoc, ainsi que la possibilité de présenter des garanties diplomatiques jugées suffisantes pour que le procès soit mené par un tribunal normalement régi par les règles de l'administration judiciaire pour statuer en matière pénale (art. 518, par. 3, du Code de procédure pénale).

76. Enfin, pendant la phase d'examen et de décision de l'extradition, le Ministère des relations extérieures est habilité à demander des informations complémentaires à l'État requérant, lorsqu'il estime que les informations fournies à l'appui de la demande d'extradition ne sont pas suffisantes pour prendre une décision. Pendant ce temps, il est habilité à demander les assurances diplomatiques susmentionnées et l'État requérant dispose d'un délai de trente jours pour fournir les données supplémentaires requises (art. 524 du Code de procédure pénale).

77. En ce qui concerne le droit des personnes privées de liberté de communiquer, le Procureur doit garantir le droit de l'accusé de communiquer avec un avocat ou avec sa famille dès le début de son arrestation. Il s'agit de droits constitutionnels et légaux qui sont respectés en temps utile par l'autorité compétente lorsqu'elle ordonne l'arrestation d'une personne prétendument liée à l'infraction de disparition forcée d'une autre personne, devant le juge de garantie, conformément à l'article 32 de la Constitution politique et aux articles 4, 8, 10, 14 et concordants du Code de procédure pénale. Ce juge exerce un contrôle de conventionnalité sur la procédure.

78. Les centres pénitentiaires pour adultes sont placés sous la responsabilité de la Direction générale du système pénitentiaire et tiennent un registre de toutes les personnes privées de liberté sur décision judiciaire, conformément aux règlements du système pénitentiaire. Le centre de détention provisoire de Punta Coco relève de la Direction générale

du système pénitentiaire et applique les mêmes protocoles d'admission que ceux établis dans le système juridique actuel. En ce qui concerne les centres pour adolescents en conflit avec la loi, ils sont régis par la loi n° 40 de 1999 qui réglemente le régime spécial de responsabilité pénale pour les adolescents. En d'autres termes, dès lors qu'une personne est privée de liberté, les autorités chargées de sa garde ont l'obligation de se conformer aux protocoles d'identification et de filiation.

79. Le Service national de l'immigration, qui s'occupe de la sécurité de l'État, est régi par le décret-loi n° 3 de 2008, réglementé par le décret exécutif n° 320 du 8 août 2008 et modifié par le décret exécutif n° 26 de 2009.

80. Comme suite à la promulgation du décret-loi n° 3 du 22 février 2008, toutes les infractions et sanctions en matière de migration sont considérées comme étant de nature administrative et non punitive ; le décret-loi établit des politiques migratoires conformes à la protection des droits de l'homme et marque une vraie différence avec l'ancienne loi sur l'immigration (le décret-loi n° 16 de 1960).

81. Les sanctions administratives imposées par le Service national de l'immigration varient selon la gravité et la nature de l'infraction. Elles peuvent prendre différentes formes : avertissements, amendes, annulations et, en dernier ressort, expulsions.

82. À cet égard, l'article 93 du décret-loi n° 3 prévoit la création de foyers de court séjour pour accueillir, sur ordre de l'institution, les étrangers de plus de 18 ans qui ont enfreint la législation sur l'immigration. Le décret exécutif n° 320 réglemente le fonctionnement de ces foyers, les normes et les services minimaux, en veillant au respect des droits de l'homme.

83. Les mineurs sont placés sous la protection du Ministère du développement social. Le représentant diplomatique ou consulaire du pays d'origine ou de résidence, s'il est accrédité en République du Panama, ou le représentant d'un gouvernement ami, s'il ne l'est pas, est informé de tout placement de mineurs.

84. À ce jour, le Service national de l'immigration gère deux foyers sur le territoire national, l'un destiné aux femmes et l'autre aux hommes, d'une capacité totale de 70 personnes. Cette capacité n'étant pas élevée, l'institution procède à une évaluation rigoureuse des questions de sécurité nationale aux fins de l'utilisation des foyers.

85. Lorsqu'ils sont placés dans un foyer, les migrants ont le droit de communiquer avec un avocat, leurs proches et le représentant diplomatique ou consulaire de leur pays d'origine ou de résidence, si celui-ci est accrédité en République du Panama, ou d'un gouvernement ami, s'il ne l'est pas, ainsi que d'engager des procédures judiciaires pour se défendre. Ils bénéficient également d'une assistance de la part d'autres institutions telles que l'Office national pour la prise en charge des réfugiés (ONPAR), l'Institut national de la femme (INAMU) et le Bureau du Défenseur du peuple.

86. De même, le Service national de l'immigration, en tant qu'institution de l'État qui s'occupe des questions migratoires, informe les représentants diplomatiques ou consulaires du pays d'origine ou de résidence du statut migratoire des migrants qui se trouvent dans ces foyers, et de la procédure administrative qui est suivie, à savoir, dans la plupart des cas, des expulsions.

87. Le mécanisme national de prévention de la torture au Panama a commencé ses activités en 2018, en accordant en priorité son attention aux lieux de détention placés sous la garde de l'État et en s'intéressant aux centres visités par le Sous-Comité pour la prévention de la torture durant sa visite en 2017. La loi n° 6 de 2017, qui porte création du mécanisme national de prévention de la torture, prévoit en son article 8, paragraphe 2, que le mécanisme a un accès libre et total aux lieux de privation de liberté et à l'ensemble de leurs installations et services, sans restriction aucune.

88. À cet égard, le mécanisme national de prévention de la torture a effectué 169 visites dans les lieux suivants :

- Centres pénitentiaires pour hommes et femmes (74 visites ; 51 visites dans des centres pour hommes et 23 visites dans des centres pour femmes) ;

- Centres de garde et de prise en charge des adolescents dans la province de Panama (13 visites) ;
- Foyers pour garçons, filles et adolescents (18 visites) ;
- Foyers pour personnes âgées (55 visites) ;
- Centre humanitaire de séjour temporaire de Peñita, province de Darien (2 visites) ;
- Centre de détention temporaire situé sur la base du Service aéronaval de l'île de Punta Coco (1 visite) ;
- Postes de police (4 visites) ; et
- Centre de détention temporaire de la Direction des enquêtes de police à Ancon (2 visites).

89. La façon de fonctionner du mécanisme national de prévention de la torture n'étant pas toujours connue, il y a eu quelques retards dans l'accès aux centres ; toutefois, après avoir compris la portée du mandat du mécanisme, les personnes concernées ont autorisé les visites sans plus de revers.

90. Afin de faire connaître aux fonctionnaires le mandat du mécanisme, des ateliers de formation ont été organisés à l'intention des fonctionnaires qui travaillent dans les différents centres de l'État.

91. Au centre de détention temporaire situé sur la base du Service aéronaval de l'île de Punta Coco, une visite a été effectuée en collaboration avec le Défenseur du peuple, mais il a fallu prévenir et coordonner cette visite au préalable avec le Ministère de l'intérieur et le Service national aéronaval (SENAN), organisme qui gère les installations de la base en ce qui concerne le transport et la logistique, en raison des difficultés d'accès liées à la géographie.

92. De même, le mécanisme national de prévention de la torture a effectué deux visites dans des centres d'accueil de migrants de la province de Darien ; il prévoit de visiter, dans les mois à venir, des centres de détention administrative pour migrants mais il n'a pas encore envisagé de se rendre dans des établissements de santé mentale.

93. Bien que la pandémie ait touché économiquement tous les États du monde, avec des incidences sur les budgets alloués au secteur public, y compris à celui du Bureau du Défenseur du peuple, le mécanisme a continué et continuera à exercer son mandat de manière efficace et indépendante en effectuant des visites dans les différents centres de l'État.

94. Le 24 février 2021, le Secrétariat des droits de l'homme, de l'accès à la justice et de l'égalité des sexes du Bureau du Procureur général de la Nation a organisé une conférence en ligne sur le thème de l'imprécisibilité des crimes contre l'humanité et des leçons tirées de la Commission de la vérité, à laquelle ont participé 24 personnes, 11 femmes et 13 hommes. La conférence a duré deux heures.

95. L'Académie de formation pénitentiaire, organisme de formation, vise à promouvoir l'enseignement et l'apprentissage dont le service pénitentiaire a besoin pour fonctionner avec efficacité, le but étant de doter le personnel technique et de garde de la Direction générale du système pénitentiaire et de l'Institut d'études interdisciplinaires des outils de formation nécessaires pour atteindre leurs objectifs ; elle a organisé différents cours, ateliers et formations à l'intention du personnel administratif, technique et de garde.

96. De même, dans le but de continuer à promouvoir la dignité des personnes placées sous la garde de l'État, on a organisé une formation diplômante sur la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

V. Mesures de réparation et mesures de protection des enfants contre les disparitions forcées (art. 24 et 25)

97. En matière pénale, dans le cadre d'une enquête, tous les délits donnent lieu à une responsabilité civile pour dommages causés ; cela concerne tous ceux reconnus coupables en tant qu'auteurs, instigateurs ou participants, et ceux qui ont été favorisés au moyen d'une exemption de culpabilité, comme en dispose l'article 128 du Code pénal, qui étend le paiement des dommages et intérêts solidairement aux personnes visées à l'article 1645 du Code civil, y compris l'État, les institutions décentralisées de l'État et la municipalité, qui sont responsables lorsque le dommage est causé par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions.

98. L'article 128 du Code pénal établit que ni l'extinction de l'action pénale ni la peine n'exonèrent de la responsabilité civile, de sorte que la demande de dommages et intérêts causés par la commission d'un délit n'est pas exclue en raison de la configuration du phénomène juridique de la prescription, d'autant plus que les infractions de disparition forcée de personnes sont imprescriptibles tant dans l'exercice de l'action pénale que de la peine.

99. En outre, compte tenu de la règle constitutionnelle (art. 206, par. 2) et de la catégorie juridique (art. 97 du Code judiciaire), la troisième chambre du contentieux administratif de la CSJ est compétente pour connaître des procédures relatives au paiement des indemnités dues par l'État et autres entités publiques, au titre des dommages causés par les infractions commises par tout fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions ou toute entité publique.

100. Une décision pénale qui identifie l'auteur ou les auteurs de l'infraction de disparition forcée de personnes est parfaitement valable pour réclamer une indemnisation pour les dommages et intérêts découlant de l'infraction, si l'action réparatrice visée à l'article 122 du Code de procédure pénale n'a pas été établie dans la procédure pénale. Il convient de noter que, pour la reconnaissance de la demande civile, l'intervention de la juridiction pénale n'est en aucun cas indispensable. En ce qui concerne la disparition forcée de personnes, il faut un agent qualifié selon l'article 152 du Code pénal (modifié par la loi n° 55 de 2016), conformément à l'article 2 de la Convention, car l'infraction pénale est commise par des agents de l'État ou par des personnes ou groupes de personnes agissant avec l'autorisation, le soutien direct ou indirect, ou l'assentiment de l'État.

101. Éventuellement, si les recours internes ont été épuisés et qu'aucune réponse n'a été obtenue, ou que la réponse judiciaire a été défective par les autorités judiciaires panaméennes, la victime peut présenter sa demande devant le système interaméricain de protection des droits de l'homme.

102. En outre, la République du Panama est partie à la Convention américaine des droits de l'homme et a reconnu la compétence du système interaméricain de protection des droits de l'homme. Par conséquent, une fois que les recours internes ont été épuisés, si la victime présumée estime que ses droits fondamentaux n'ont pas été garantis et qu'il y a violations des garanties que l'État doit lui fournir, elle peut saisir le système interaméricain contre l'État panaméen afin d'obtenir une réparation digne et réparatrice.

103. Oui, le délai pour demander une indemnisation/réparation du préjudice résultant de l'infraction de disparition forcée est soumis au délai de prescription de l'action pénale, tel que prévu par la loi en vigueur au moment de la survenance des faits. Conformément à l'article 1706 du Code civil, une fois la sentence pénale exécutée, la partie lésée a jusqu'à un an pour introduire l'action civile correspondante devant la juridiction civile.

104. Au Panama, les articles 50 et 57 du Code civil régissent respectivement la déclaration d'absence et la présomption de décès de la personne absente. Comme ces procédures relèvent de la compétence du civil (déclaration d'absence ou présomption de décès de la personne absente), les demandes liées à ces procédures sont différentes de celles qui relèvent du pénal. Par conséquent, les procédures de déclaration d'absence ou de présomption de décès de la personne absente, par la voie civile, n'entraînent aucune obligation pour l'État, au-delà de la reconnaissance des demandes civiles, car il s'agit de procédures purement déclaratoires. L'obligation de l'État de faire la lumière sur le sort de la personne disparue se pose une fois qu'une enquête pénale a été ouverte sur la disparition forcée d'une personne.

105. Selon les lois panaméennes, la disparition d'une personne déclenche les processus suivants :

- Déclaration d'absence ;
- Présomption de décès de la personne absente.

106. Les deux sont des procédures déclaratoires qui sont classées en droit comme des procédures civiles non contentieuses (art. 1460 et suiv. du Code judiciaire).

107. La loi prévoit des mesures provisoires si la personne a disparu de son domicile, sans que l'on sache où elle se trouve, qui peuvent être déclenchées par la partie légitime (conjoint, parents, enfants et grands-parents) ou par la justice (Code de procédure pénale). Une fois la mesure provisoire demandée, le tribunal peut désigner une personne pour représenter la personne absente (art. 47 du Code civil).

108. La procédure de déclaration d'absence est déposée devant un juge de circuit civil, à condition que deux ans se soient écoulés sans nouvelles de la personne absente, ou depuis les dernières nouvelles, ou cinq ans dans le cas où la personne absente a confié l'administration de ses biens à quelqu'un. Passé ce délai, l'absence peut être judiciairement déclarée (art. 50 du Code civil).

109. L'introduction de la procédure de déclaration d'absence a les effets suivants :

- Désignation d'un curateur *ad litem* pour garantir les intérêts de la personne absente ;
- Publication dans un journal de diffusion nationale d'un communiqué demandant à ceux qui ont des nouvelles de la personne absente de se manifester et d'en informer la justice ; et de comparaître à ceux qui pensent avoir droit à la tutelle (art. 1461 du Code judiciaire).

110. La justice intervient pour veiller aux intérêts de la personne absente (art. 1466 du Code judiciaire). La déclaration judiciaire d'absence ne prend effet que six mois après sa publication au Journal officiel (art. 52 du Code civil).

111. La procédure de présomption de décès de la personne absente est déposée devant un juge de circuit civil, à condition que cinq ans se soient écoulés depuis la disparition ou depuis que l'on a reçu les dernières nouvelles d'elle, ou que trois mois se soient écoulés si la disparition est due à une guerre, un naufrage, un incendie ou tout autre accident. À l'expiration de ces délais, l'absence peut être déclarée judiciairement. Elle a les effets suivants :

- Une fois le jugement de présomption de décès déclaré définitif, la succession aux biens est ouverte (art. 59 du Code civil) ;
- Désignation d'un curateur *ad litem* pour garantir les intérêts de la personne absente (art. 1467 du Code judiciaire) ;
- Publication dans un journal de diffusion nationale d'un communiqué demandant à ceux qui ont des nouvelles de la personne disparue de se manifester et d'en informer la justice (art. 1467 du Code judiciaire) ;
- Enregistrement provisoire de la demande au registre public (art. 1778, par. 2, du Code civil) ;
- Enregistrement du jugement déclarant la présomption de décès par disparition (art. 1776, par. 2, du Code civil) ;
- Dans le jugement, il est ordonné à l'état civil d'établir l'acte de décès (art. 1467 du Code judiciaire).

112. À l'heure actuelle, il n'existe aucun projet ni proposition de loi qui envisage l'adoption de mesures légales pour les personnes disparues, autres que celles déjà existantes dans le Code civil et judiciaire panaméen, pour cause de disparition forcée.

113. Le titre II du Livre II du Code pénal, dans son chapitre I « Crimes contre la liberté », incrimine l'enlèvement d'enfants à l'article 158, qui dispose ce qui suit :

Art. 158. Quiconque, à des fins non lucratives, soustrait un mineur ou un incapable à l'autorité de ses parents, de son tuteur ou de la personne chargée de sa tutelle, de son éducation ou de sa garde, ou quiconque le retient indûment ou l'emmène hors du pays sans l'autorisation de la personne qui en a l'autorité parentale ou la garde, est passible d'une peine d'emprisonnement de trois à six ans.

114. L'article 205 du Code pénal dispose ce qui suit :

Art. 205. Quiconque supprime ou modifie l'identité d'un mineur dans les actes d'état civil est passible d'une peine d'emprisonnement de trois à cinq ans. La même peine s'applique à quiconque remet sciemment un mineur à une personne qui n'est pas son parent ou à une personne qui n'est pas autorisée à le recevoir.

115. Le droit civil panaméen ne dit rien sur le cas d'une disparition forcée comme condition préalable à l'annulation de l'adoption. Les motifs de nullité d'une adoption sont génériques, de sorte qu'un cas hypothétique de nullité d'adoption pourrait se poser dans le cadre de cette généralité, si l'enfant avait fait l'objet d'une disparition forcée.

116. En ce qui concerne la norme supranationale (Convention relative aux droits de l'enfant), les articles qui traitent de l'adoption (20 et 21) ne concernent pas les cas de disparition forcée.

117. Dans le cas de la Convention interaméricaine sur les conflits de lois en matière d'adoption de mineurs, les articles 14 et 16 renvoient la question de l'annulation de l'adoption à la loi relative à l'adoption, à savoir la loi n° 46 de 2013. Cette convention internationale ne traite pas non plus de l'annulation de l'adoption pour cause de disparition forcée.

118. Aucune initiative législative ne vise à aligner la législation nationale sur l'article 25, paragraphe 4, de la Convention.
