



**Pacte international
relatif aux droits
civils et politiques**

Distr.
GÉNÉRALE

CCPR/C/PAN/3
29 août 2007

FRANÇAIS
Original: ESPAGNOL

COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME

**EXAMEN DES RAPPORTS PRÉSENTÉS PAR LES ÉTATS PARTIES
CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 40 DU PACTE**

Troisième rapport périodique

PANAMA * **

[9 février 2007]

* Conformément aux informations communiquées aux États parties concernant le traitement de leurs rapports, les services d'édition n'ont pas revu le présent document avant sa traduction par le secrétariat.

** Les annexes peuvent être consultées dans les dossiers du Secrétariat.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. LE CONTEXTE PANAMÉEN	1-44	3
II. APPLICATION DES ARTICLES DU PACTE	45-749	11
Article 6	45 -74	11
Article 7	75-87	17
Article 8	88-102	19
Article 9	103-129	21
Article 10	130-187	25
Article 11	188-190	34
Article 12	191-246	35
Article 13	247-264	41
Article 14	265-379	43
Article 15	380-479	74
Article 16	480-489	97
Article 17	490-497	99
Article 18	498-508	100
Article 19	509-525	101
Article 20	526-531	104
Article 21	532-549	104
Article 22	550-561	106
Article 23	562-593	109
Article 24	594-627	113
Article 25	628-672	118
Article 26	673-733	125
Article 27	734-749	136

I. LE CONTEXTE PANAMÉEN

1. Conformément aux directives harmonisées pour l'établissement de rapports au titre des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme (HRI/MC/2006/3 et Corr.1), le processus d'élaboration des rapports offre l'occasion à chacun des États parties "de procéder à un examen complet des mesures qu'il a prises pour harmoniser la législation et les politiques nationales avec les instruments relatifs aux droits de l'homme auxquels il est partie".
2. Au Panama, le droit de conclure des conventions internationales appartient au Président de la République, lequel délègue ce pouvoir au Ministre des relations extérieures, lequel peut, à son tour, déléguer ce pouvoir à un autre ministre d'État ou aux agents diplomatiques, auxquels il confère à cet effet les pleins pouvoirs.
3. Dans l'ordre juridique panaméen, le droit de conclure des traités appartient à l'exécutif; toutefois, le parlement doit approuver lesdits traités avant que ceux-ci soient ratifiés, conformément au paragraphe 3 de l'article 153 de la Constitution politique de la République du Panama. Ci-après, on trouvera une description détaillée du processus à suivre en la matière.
4. Le Ministère des relations extérieures élabore le projet de loi par lequel la convention est approuvée, le texte du projet de loi étant accompagné de l'exposé des motifs précisant les objectifs et les avantages attendus de la convention, et adresse celui-ci au Conseil des Ministres, qui doit autoriser le Ministère des relations extérieures à déposer ledit projet de loi à l'Assemblée nationale, conformément à l'article 159 de la Constitution.
5. Le projet de loi une fois approuvé par le Conseil des Ministres, le Ministre des relations extérieures présente le texte à l'Assemblée nationale plénière. Puis, le projet de loi est renvoyé devant la Commission des relations extérieures de l'Assemblée nationale. Ensuite, la Commission tient un premier débat, suivi d'un retour devant l'Assemblée nationale plénière, laquelle l'examine en deuxième et en troisième lecture.
6. Le projet de loi ayant été adopté par l'Assemblée nationale, il est adressé pour sanction, suivie de la promulgation au Journal officiel, ce qui en fait une loi de la République.
7. Conformément à la hiérarchie des conventions internationales, l'article 4 de la Constitution dispose que le Panama est tenu par les normes de droit international. Cette assimilation au critère ainsi esquissé a amené des juristes panaméens à mettre sur le même plan les normes de droit international et les normes constitutionnelles; autrement dit, ils confèrent la même valeur normative aux unes et aux autres et utilisent les normes de droit international comme s'il s'agissait de normes constitutionnelles, ce qui leur permet de faire état de la non-constitutionnalité des normes de rang inférieur. Dans ce contexte, la Cour suprême statue sur la portée et le sens de l'article 4 de la Constitution et définit un critère qui permet de savoir la valeur qu'il faut attacher aux normes de droit international et de déterminer s'il faut considérer ces normes comme faisant partie intégrante de l'ordonnement constitutionnel.
8. C'est ainsi que la Cour suprême a été amenée dans différents arrêts à définir la portée de l'article 4 de la Constitution. Elle a jugé que les normes de droit international, généralement parlant, ne font pas partie de l'ordonnement constitutionnel; toutefois, elle considère que les traités créent pour la République du Panama l'obligation d'adapter la législation nationale aux

normes de droit international ratifiées à la faveur desdits traités. En d'autres termes, il doit y avoir cohérence et adéquation entre les normes nationales et les normes internationales afin de donner effet à ces dernières. Aussi longtemps que pareille adéquation n'a pas eu lieu, les obligations ou normes internationales ne sont pas directement exécutoires.

9. Le Panama a ratifié à ce jour diverses conventions à propos desquelles la Cour suprême, amenée à examiner la valeur normative et la place que ces conventions occupent dans l'ordre juridique interne, a défini le critère suivant:

Le paragraphe 5 de l'article 3 des Statuts de l'OIT, dont on soutient qu'il a été violé, ne trouve pas place dans la hiérarchie constitutionnelle. Aussi ne peut-on dire que l'article 1066 du Code du travail est inconstitutionnel. En effet, il viole certes une norme qui fait partie d'une convention internationale ratifiée par le Panama et qui doit donc être appliquée, mais il ne s'est pas vu assigner une place dans la hiérarchie constitutionnelle et ne fait donc pas partie de l'ordonnement constitutionnel panaméen. Cette norme internationale, une fois intégrée à notre droit positif selon les modes prévus dans l'ordre juridique, se voit assigner dans la hiérarchie la même place que celle assignée à une loi proprement dite¹. (Traduction)

10. Il existe cependant des exceptions à cette règle générale ainsi définie par la Cour suprême. Certaines normes de droit international, compte tenu de l'importance qu'elles revêtent pour les droits de l'homme, se voient assigner un rang constitutionnel et font partie de l'ordonnement constitutionnel, ce qui les rend directement exécutoires. Il s'agit des normes internationales auxquelles la Cour suprême a reconnu ou reconnaît en l'espèce cette valeur. Il en va ainsi, par exemple, des normes relatives au respect de la légalité contenues dans la Convention américaine relative aux droits de l'homme (Pacte de San José de Costa Rica), ratifiée par le Panama à travers la loi n° 15 du 28 octobre 1977.

11. L'exception que l'on vient de citer se fonde sur divers arrêts rendus par la Cour suprême, comme celui-ci, par exemple:

On notera que la Cour suprême a jugé qu'il existe au Panama un ordonnement constitutionnel. Celui-ci consiste en un ensemble de normes. Celles-ci, conjointement avec la Constitution proprement dite, permettent à la Cour suprême de statuer sur la constitutionnalité des lois et autres textes des agents de la puissance publique soumis au contrôle de la constitutionnalité. En ce sens, on peut dire que la Cour suprême considère que l'article 8 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme fait partie intégrante de l'ordonnement constitutionnel panaméen, en vertu de l'article 4 de la Constitution. Ainsi, la Cour suprême considère que certains droits de l'homme, comme le droit à un procès équitable, sont des éléments fondamentaux de l'état de droit qui se reconstitue au Panama. Conformément à ce qui a été exposé plus haut, l'article 8 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme rentre dans le cadre de l'article 32 de la Constitution et fait partie de l'ordonnement constitutionnel et de l'ensemble des

¹ Arrêt du 1^{er} mars 1996, Cour suprême, au sujet d'une requête invoquant l'inconstitutionnalité.

garanties visant à donner aux justiciables l'assurance d'un procès équitable au Panama².
(Traduction)

12. Tant la règle générale que l'exception susvisée figurent en bonne place parmi les écrits des auteurs panaméens. C'est ainsi que le juriste Arturo Hoyos a écrit ce qui suit:

Les pays qui ont adopté la doctrine de l'ordonnancement constitutionnel ne font pas entrer les normes de droit international dans ledit ordonnancement... Au Panama, nous sommes d'avis que les normes de droit international ne font pas partie, en règle générale, de l'ordonnancement constitutionnel. Dans notre droit, tel qu'il existe aujourd'hui, seuls pourraient faire partie dudit ordonnancement certains droits civils et politiques fondamentaux. A coup sûr, ceux qui soutiennent le contraire se réfèrent à l'article 4 de la Constitution, selon lequel la République du Panama intègre les normes de droit international. Pourtant, la Cour suprême ne considère pas que cette règle constitutionnelle incorpore à notre Constitution toutes les normes de droit international. Dans son arrêt du 23 mai 1991, relatif à une requête en inconstitutionnalité déposée à propos de la loi n° 25 du 14 décembre 1990, elle a conclu que les conventions internationales ratifiées par le Panama "s'imposent formellement au seul titre de la loi; elles n'ont pas place parmi les textes de la hiérarchie constitutionnelle... Exceptionnellement, certaines normes de droit international ratifiées par le Panama peuvent prendre rang au sein de la hiérarchie constitutionnelle dans la mesure où elles consacrent des droits fondamentaux essentiels dans un état de droit, mais aujourd'hui, cela ne concerne que le respect de la légalité"³.
(Traduction)

13. Le Panama a connu de profonds changements dans son régime constitutionnel et législatif depuis 1992. A la suite du processus de démocratisation, plusieurs tentatives de réformes constitutionnelles ont eu lieu. En sont résultées les lois n° 1 de 1993, n° 2 de 1994 et n° 1 de 2004.

14. L'article 313 (titre XIII) de la Constitution du Panama est ainsi libellé:

Les propositions de réforme constitutionnelle émanent soit de l'Assemblée nationale, soit du Conseil des Ministres, soit de la Cour suprême. Les réformes envisagées doivent être adoptées selon un des deux processus décrits ci-après:

1. Par une loi constitutionnelle adoptée à l'issue de trois débats, à la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale. Cette loi constitutionnelle doit être publiée au Journal officiel et transmise par l'Exécutif à l'Assemblée nationale, et ce, dans les cinq jours de la session ordinaire qui suit l'installation officielle de l'Assemblée nationale élue aux dernières élections législatives, de manière que celle-ci puisse en débattre durant la

² Arrêt de la Cour suprême du 8 novembre 1990, *Amparo de Garantías Constitucionales promovido por Alex Askaandar Ashouri contra el Fiscal Séptimo del Primer Circuito Judicial de Panamá*.

³ Hoyos, Arturo, *La interpretación constitucional*, Editorial Temis, S.A., Bogotá, 1998, p. 105.

première législature et qu'elle l'adopte sans modification, en un seul débat, à la majorité absolue des membres qui la composent.

2. Par une loi constitutionnelle adoptée à l'issue de trois débats et à la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale, au cours d'une législature; cette loi constitutionnelle doit être adoptée, elle aussi, à l'issue de trois débats, à la majorité absolue des membres de ladite assemblée, au cours de la législature qui suit immédiatement après. Au cours de cette législature, la loi constitutionnelle adoptée durant la législature qui précède pourra être modifiée. Elle devra être publiée au Journal officiel et soumise à consultation populaire directe par la voie d'un référendum à organiser à la date choisie par l'Assemblée nationale, dans un délai qui devra être de trois mois au moins et qui ne pourra dépasser six mois, à compter du jour de l'adoption de la loi constitutionnelle par la deuxième législature.

15. Tant la loi n°1 de 1993 que la loi n° 2 de 1994 ont eu recours à la méthode classique de réforme qui prévoit l'intervention de deux assemblées législatives distinctes, autrement dit la formule prévue au paragraphe 1 de l'article 313, qui s'est avérée beaucoup plus appropriée que les essais voués à l'échec de réformes constitutionnelles fondées sur la consultation populaire.

16. Les réformes législatives susvisées sont celles du Canal de Panama, de l'armée, du préambule, des agents de la puissance publique et de l'exécutif.

17. Pour ce qui est du Canal de Panama, on a créé l'Autorité du Canal de Panama, entité dotée d'une personnalité juridique autonome de droit public, chargée et ayant le monopole de la gestion, du fonctionnement, de la conservation, de l'entretien et de la modernisation du Canal de Panama. On a créé un conseil d'administration chargé de la gestion du canal, déterminé son mode d'élection, ses pouvoirs et ses attributions. Des conditions de travail spéciales ont été prévues.

18. Pour ce qui est de l'armée, l'article 305 de la Constitution dispose que le Panama n'a pas d'armée. Il met en place une organisation des services de police nécessaires à la protection des citoyens; il est prévu la possibilité d'organiser temporairement des services spéciaux de police face à toute menace d'agression extérieure qui pourrait compromettre la stabilité et la sécurité du pays. De même, l'article 306 interdit aux membres du service de police d'intervenir dans la politique des partis et de faire des manifestations ou déclarations politiques à titre individuel ou collectif; en revanche, il leur est permis, comme à tout citoyen, de voter librement aux élections.

19. Quant au préambule, aux agents de la puissance publique et à l'exécutif, on a adapté certaines règles pour les mettre en prise sur la réalité et les objectifs des réformes.

20. La loi n° 1 de 2004 vise à perfectionner le système démocratique à partir des réformes antérieures et à favoriser la participation civique. Ces réformes ont certes adopté différents thèmes de discussion au cours des dernières années et permis de réaliser des progrès sociaux, mais il reste encore d'autres questions qui sont pendantes. Les principales réformes introduites tournent autour d'une troisième méthode de réforme de la Constitution, cette fois par le biais d'une Assemblée constituante; d'autres réformes visent le pouvoir législatif (nombre de parlementaires, levée de l'immunité parlementaire, suppression de différents suppléants) et d'autres réformes visent le président de la République et les maires. On notera aussi la création d'une Cour des comptes, le renforcement du Tribunal électoral et l'élévation du Service du

Défenseur du peuple au rang constitutionnel. Ce Service a été créé par la loi n° 7 du 5 février 1997 en tant qu'institution autonome chargée de la protection des droits et des garanties fondamentales du citoyen tels qu'ils sont consacrés par la Constitution, ainsi que des droits et garanties découlant des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et de la loi, par le biais du contrôle non juridictionnel des faits, actes ou omissions des agents de la puissance publique et des prestataires des services publics, de façon à assurer le respect de ces droits et garanties.

21. Pour ce qui est de la participation des femmes à la vie publique, à l'enseignement et à l'économie, on notera que, malgré les progrès technologiques considérables et ce qu'il est convenu d'appeler l'émancipation des femmes, celles-ci continuent pour la plupart à embrasser les métiers traditionnels. Ceci s'explique essentiellement par la persistance d'une socialisation différenciée selon les sexes, qui se fonde sur des stéréotypes et des idées préconçues touchant les rôles convenant aux uns et aux autres. Par ailleurs, il existe une hypertrophie du secteur des services, ce qui influence l'offre de travail et, par conséquent, la demande en matière d'études supérieures.

22. En octobre 2005, l'Institut de la femme et la Vice-Chancellerie de la recherche et des études universitaires supérieures ont réalisé une étude relative à la sexospécificité à l'Université du Panama. Il en résulte que celle-ci compte 23 746 étudiants et 49 003 étudiantes, tous sièges, facultés et lieux confondus.

23. Ainsi, les facultés de l'Administration publique, des sciences de l'éducation, de l'économie, de la pharmacie et des humanités comptent un étudiant pour deux étudiantes. Ceci est vrai également des facultés des sciences hospitalières et d'odontologie.

24. Dans toutes les facultés, sauf dans celles des sciences de l'éducation, des sciences hospitalières, de la pharmacie et des humanités, on compte plus d'enseignants que d'enseignantes.

25. Par exemple, à la faculté de médecine, le nombre d'étudiantes est légèrement supérieur à celui des étudiants, puisque l'on compte 61,6 % d'étudiantes pour l'année 2004. La médecine a été considérée dans le passé comme une "profession masculinisée".

26. En ce qui concerne les avocats, les ingénieurs, les médecins et les architectes, on notera que le Conseil des recteurs et les universités tant privées que publiques ont élaboré, en coopération avec l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), une étude sur la "féminisation des inscriptions universitaires dans la République du Panama" pour l'an 2000. Pour cette année-là, l'étude donne les informations ci-après:

Avocats et avocates sortis de l'Université du Panama en 2000

Avocats	22,5 %
Avocates	77,7 %

Source: Université nationale du Panama

**Médecins (hommes et femmes) diplômés de la faculté
de médecine de l'Université du Panama (2000)**

Hommes	45,9 %
Femmes	54,1 %

Source: Université nationale du Panama

**Architectes (hommes et femmes) diplômés de la faculté
d'architecture de l'Université du Panama (2000)**

Hommes	46,0 %
Femmes	54,0 %

Source: Université nationale du Panama

**Ingénieurs (hommes et femmes) diplômés de la faculté
d'ingénierie de l'Université technologique du Panama (2000)**

Type de carrière	Hommes	Femmes
Ingénierie civile	68,6 %	40,1 %
Ingénierie électronique	88,9 %	11,1 %
Ingénierie industrielle	40,8 %	59,2 %
Ingénierie mécanique	96,6 %	3,4 %
Informatique	49,9 %	50,1 %

Source: Université technologique du Panama

27. En ce qui concerne la répartition selon le sexe des élèves de l'enseignement secondaire, le Ministère de l'éducation donne les chiffres suivants:

Inscriptions dans l'enseignement secondaire officiel, selon le sexe (2004)

Total	Hommes	Femmes
216 229	106 717	109 512

Source: Ministère de l'éducation

Participation à la vie économique

28. Si on se place du point de vue de la prise de décisions économiques en 2002, qu'il s'agisse des entreprises ou de l'administration, les femmes ont vu leur situation s'améliorer, même s'il reste encore un grand écart avec les hommes. Pour ce qui est des postes où s'exerce la prise de décisions économiques, le nombre de femmes y est de 38,1 %, soit une légère diminution (1 %) par rapport à 2000. En 2002, la participation des femmes aux emplois professionnels et techniques s'est maintenue à un niveau élevé (49,0 %), le même qu'en 2000. La différence entre les hommes et les femmes n'atteint donc que 2,0 %.

29. En 2002, la participation minoritaire des femmes à la prise de décisions politiques et dans le domaine des revenus s'est maintenue, même si la présence des femmes dans le domaine technique professionnel s'est améliorée.

30. Les femmes travaillent en majorité dans le secteur des services, dit secteur tertiaire de l'économie, qui comprend les assurances, le tourisme, la banque, la vente au détail et l'éducation.

31. Pour ce qui est de l'emploi en 2004, 5 % des femmes travaillaient dans le secteur primaire (obtention des ressources naturelles), 11,3 % dans le secteur secondaire (recours prédominant à la machine et à des processus toujours plus automatisés pour transformer les matières premières obtenues du secteur primaire) et 83,6 % dans le secteur tertiaire (secteur des services).

32. On comptait en 2004, en chiffres absolus, 354 048 emplois dans le secteur tertiaire, les femmes y travaillant en majorité dans le commerce (de gros ou de détail) dans le personnel de maison, dans l'enseignement et dans l'hôtellerie et la restauration. En 2004, dans le personnel de maison, on comptait 90 % de femmes.

33. L'accès à l'emploi est rendu plus difficile aux femmes qu'aux hommes, et cela se vérifie dans les chiffres du chômage.

34. Selon l'enquête sur les ménages de 2005, la population féminine active âgée de 25 ans et plus est de 534 170 personnes, soit 47,4 %; pour les hommes, le chiffre est de 874 733 personnes, soit 80,3 %.

35. Pour cette même année 2005, le nombre de femmes âgées de 15 ans et plus qui travaillent est de 463 849, contre 809 185 pour les hommes.

36. Comme l'a fait observer le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, la participation des femmes à l'activité économique n'a pas atteint le niveau espéré⁴, mais de nombreux efforts institutionnels sont déployés en ce sens, comme l'atteste, par exemple, l'élaboration de projets visant à intégrer les femmes dans les carrières non traditionnelles, sous l'égide de l'Institut national du développement humain (INADEH). On notera tout spécialement

⁴ Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes sur les deuxième et troisième rapports périodiques du Panama (*Documents officiels de l'Assemblée générale, 53^e session, Supplément n° 38 [A/53/38/Rev.1], chap. IV, par. 175 à 205*).

le fait que le Panama compte, selon les statistiques de l'UNESCO, parmi les pays où le taux d'inscription des femmes à l'université est le plus élevé. Ce fait permet d'augurer d'un avenir bien meilleur pour elles sur le marché du travail.

37. Pour ce qui est de la participation des femmes à la vie publique (politique et élections) et à la vie économique, le Ministère du développement social joue un rôle de premier plan, grâce à des initiatives clés, comme le Réseau Femmes et Travail, qui milite pour l'intégration des femmes sur le marché du travail dans des conditions d'égalité avec les hommes. De même, grâce à la Direction nationale de la femme, le Ministère participe à l'élaboration du rapport national Clara González sur la situation de la femme au Panama; il est le principal organe de l'État chargé de réaliser les objectifs stratégiques recensés dans le plan en faveur de l'égalité de chances pour les femmes (PIOM II 2002-2006).

38. Dans la ligne de l'égalité de chances pour les femmes comme pour les hommes, divers mécanismes légaux ont été créés et servent à édifier, jour après jour, une plateforme solide pour la représentation des femmes dans les divers espaces de participation à l'avenir du pays.

39. A cet égard, on notera le rôle important joué par trois lois, à savoir: la loi n° 22 de 1997, qui dispose qu'au moins 30 % de femmes doivent figurer parmi les candidatures internes des partis et parmi les membres de l'exécutif, ainsi qu'à la direction des entités autonomes et semi-autonomes; la loi n° 4 de janvier 1999 sur l'égalité de chances pour les femmes; le décret d'application n° 53 de 2002, relatif à la loi n° 4.

40. Aux élections législatives de 2004, il y a eu 15,43 % de femmes candidates (à peine 1 % de moins qu'aux élections législatives précédentes); ce pourcentage a été supérieur pour les postes de conseiller municipal, de représentant des communautés autochtones et de député au Parlement centraméricain.

41. Par rapport aux élections de 1999, le nombre de femmes élues au parlement en 2004 est passé de 6 à 13.

42. Au sein du pouvoir judiciaire, 217 sièges sont occupés par des femmes. Ils se répartissent comme suit:

- a) Cour suprême, 9 sièges (2 femmes, 7 hommes);
- b) Tribunaux supérieurs, 36 sièges (16 femmes, 20 hommes);
- c) Tribunaux de circuit et tribunaux municipaux, 217 sièges (112 femmes, 105 hommes).

43. On peut en déduire qu'il existe plus d'hommes dans les sphères juridictionnelles élevées, et davantage de femmes dans les tribunaux de circuit et dans les tribunaux municipaux.

44. Généralement parlant, on note que le nombre de femmes occupant des postes juridictionnels se rapproche du nombre d'hommes.

II. APPLICATION DES ARTICLES DU PACTE

Article 6

45. La Constitution de 1904, qui est la première Constitution de l'ère républicaine, a établi la peine de mort pour le crime de meurtre ou d'assassinat revêtant un caractère particulièrement atroce, et uniquement lorsqu'il n'existe pas de bonne prison ou de véritable maison centrale.
46. Jusqu'en 1916, le Code pénal colombien de 1890 a régi le Panama. Il réglementait la peine de mort. Par la suite, la loi n° 2 du 22 août 1916, au titre du principe de l'inviolabilité de la vie humaine, prévoyait comme peine maximum la peine de 20 ans d'emprisonnement.
47. En 1917, la loi portant réforme de la Constitution panaméenne de 1904 disposait ce qui suit dans son article premier: "La peine de mort n'existe pas au Panama". La peine de mort était ainsi abolie sur le plan constitutionnel.
48. La République du Panama est partie au Deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort, qu'il a adopté par la loi n° 23 du 17 novembre 1992, ainsi qu'au Protocole à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant de l'abolition de la peine de mort, qu'il a approuvé par la loi n° 13 du 18 juin 1991.
49. Le Panama a appuyé auprès de plusieurs instances internationales les initiatives visant à abolir la peine de mort, en se fondant sur son principe historique de l'inviolabilité de la vie humaine.
50. Aucun projet ou proposition de loi ou de réforme constitutionnelle n'existe à l'effet d'introduire la peine de mort.
51. Pour le Panama, la protection du droit à la vie et la protection fondamentale de la jouissance des autres droits consacrés par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques doivent être assurés par l'adoption de règles venant compléter la législation actuelle, à l'effet principalement d'établir ce qui suit:
- a) L'imprescriptibilité du crime de génocide et des autres crimes contre l'humanité;
 - b) La qualification du crime de disparition forcée de personnes.
52. Différents projets de loi ont été déposés à cet effet devant l'Assemblée nationale, et ils sont examinés actuellement au titre des réformes à apporter au Code pénal et au Code de procédure pénale.
53. Par sa résolution n° 22 du 2 mars 2005, le Bureau du Procureur général de la nation a créé le poste de magistrat instructeur spécial chargé d'enquêter sur les cas de disparition forcée. Le magistrat instructeur spécial est chargé de présenter au Procureur général de la nation des rapports périodiques décrivant l'état d'avancement de chaque cas et les résultats obtenus.

**A. Droit à la vie dans le cadre de la prévention et du traitement
du virus de l'immunodéficience humaine (VIH) qui cause
le syndrome de l'immunodéficience acquise (SIDA)**

54. Tout État a l'obligation de protéger et de garantir la santé de sa population, obligation qui découle du droit à la vie. Aussi le Panama redouble-t-il d'efforts en ce qui concerne la protection du droit des personnes vivant avec le VIH ou le sida.

55. Le Gouvernement a pris une série d'initiatives en ce sens. Le 5 janvier 2000 a été publiée au Journal officiel la loi n° 3 relative aux maladies sexuellement transmissibles, au virus de l'immunodéficience humaine et au sida (MST/VIH/sida), qui déclare exceptionnellement qu'il s'agit là d'un "problème d'État et d'intérêt national".

56. Le Panama a adhéré à la Déclaration du Millénaire (résolution 55/2 de l'Assemblée générale), adoptée au Sommet du Millénaire des Nations Unies. Cette déclaration atteste que nous avons enfin pris conscience de l'ampleur de la crise née du VIH/sida, les dirigeants du monde s'engageant à mettre un terme et, pour commencer, à inverser la tendance à la propagation du virus de l'immunodéficience humaine et du syndrome de l'immunodéficience acquise (VIH/sida) d'ici à 2015. En juin 2001, le Panama a participé à la session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée à la lutte contre le VIH/sida. À cette occasion, le Premier Vice-Président de la République a signé la Déclaration d'engagement.

57. Le décret d'application n° 119 de la loi du 3 janvier 2000, ainsi que la résolution n° 483 de novembre 2001 ont créé la Commission nationale de lutte contre le sida (CONASIDA), organe exécutif permanent comprenant des commissions intrainstitutionnelles, interinstitutionnelles et intersectorielles afin de renforcer le Programme national.

58. Le Panama a signé la déclaration d'appui des Présidents en vue du traitement du VIH/sida, ainsi que l'engagement de gestion conjointe et d'exécution du programme de soins intégraux et d'accès accéléré de la population aux antirétroviraux.

59. Le Panama a mis au point un arsenal de règles technico-administratives visant à prévenir les maladies sexuellement transmissibles et le VIH/sida, sous la forme de "règles de vigilance épidémiologique", "guide pour prévenir l'exposition dans la vie professionnelle au VIH, au VHB et au VHC et recommandations en vue de la prophylaxie après l'exposition", "règles de sécurité biologique en matière de prévention du VIH dans l'odontologie" et d'un "manuel de règles et de procédures technico-administratives pour le traitement de l'infection au VIH en laboratoire". Le Panama a intégré le volet VIH/sida dans les "normes technico-administratives et procédures du programme de santé intégrale de la femme".

60. Le Panama s'est doté d'un plan stratégique multisectoriel (PEM) pour les MST/VIH/sida (2003-2007). La mise en oeuvre du plan a pris appui sur la participation active des différents secteurs de la société, notamment les organisations non gouvernementales, les personnes vivant avec le VIH/sida, les institutions religieuses, les syndicats, les organismes multinationaux de coopération et le secteur public, dans le cadre du programme national des MST/VIH/sida du Ministère de la santé.

61. Le Plan stratégique revêt une importance capitale en ce qu'il doit permettre de s'adapter aux changements qui se produisent couramment dans le contexte du VIH/sida en prenant appui sur les atouts et les occasions, vu les menaces et les obstacles potentiels, et ainsi de pouvoir concevoir des interventions destinées à diminuer l'impact de l'épidémie sur les personnes déjà contaminées, et aussi d'augmenter l'efficacité des mesures de prévention prises pour éviter de nouveaux cas. Le Plan doit permettre de concevoir des stratégies appropriées à des situations concrètes, suffisamment souples pour s'adapter à des situations changeantes, et de tenir compte de manière réaliste des ressources disponibles.
62. Le Plan stratégique est un guide pour les responsables des programmes du secteur public, du secteur privé, des organisations non gouvernementales, etc., et il doit leur permettre de concevoir et d'appliquer des mesures visant à réduire le risque de contamination par le VIH et l'impact de celui-ci à l'horizon des cinq prochaines années (2003-2007). Quatre objectifs stratégiques ont été assignés à la lutte contre ces contaminations: réduire l'incidence de celles-ci; améliorer les soins et la qualité de la vie des personnes contaminées; susciter une plus grande capacité de réponse intersectorielle; augmenter les activités de défense des droits de l'homme des personnes contaminées.
63. Chacun de ces objectifs stratégiques comporte des points d'appui stratégiques qui doivent permettre de réaliser les objectifs, ainsi qu'une série d'indicateurs qui doivent en augmenter l'efficacité. De la sorte, cela représente un guide d'une valeur inestimable pour la planification des activités de chacun des secteurs engagés dans la lutte contre les MST/VIH/sida⁵.
64. La protection des droits et libertés fondamentaux des personnes infectées au VIH et au sida n'est pas seulement une obligation qui se fonde sur des principes humanitaires et sur le respect des normes juridiques nationales et internationales; il s'agit également d'une bonne pratique de santé publique, en ce que la prévention de la stigmatisation et de la discrimination dont sont victimes les personnes contaminées par le VIH rend également possibles la non-occultation de la contagion, le traitement de la pandémie et la prévention de nouvelles infections.
65. De son côté, le Service du Défenseur du peuple réalise, grâce à la création de la Délégation à la promotion et à la protection des droits des personnes vivant avec le VIH/sida, le programme de promotion et de protection des droits des personnes vivant avec le VIH/sida, en vue de promouvoir et de favoriser la défense du droit à l'égalité, à la justice et au respect pour les victimes de ce fléau, en tant que moyen de prévention. L'objectif général poursuivi consiste à sensibiliser, à informer et à éduquer les institutions gouvernementales, la société civile et les citoyens en général sur tout ce qui concerne le VIH/sida, ainsi que son incidence sur les droits fondamentaux des personnes atteintes, afin de réduire et de faire disparaître la stigmatisation associée à ce virus et les conséquences dommageables pour les personnes qui en souffrent. Les objectifs spécifiques poursuivis sont les suivants: sensibiliser et informer la population et la familiariser avec la pandémie de VIH/sida (éducation – prévention); former les prestataires de soins aux personnes atteintes de VIH/sida pour qu'ils tiennent compte des droits fondamentaux de celles-ci; connaître et faire connaître les expériences et les résultats; concentrer les efforts sur les populations vulnérables que sont les enfants, les femmes, les personnes âgées, les populations

⁵ Plan stratégique multisectoriel du Ministère de la santé.

autochtones, les détenus et les travailleuses sexuelles clandestines; contrôler et évaluer les initiatives prises et en assurer le suivi.

66. Selon le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Panama, dont la population est d'un peu plus de 3,2 millions d'habitants, compte un taux de prévalence du VIH évalué sur le plan national à 0,9 % en 2006 chez les personnes âgées de 15 à 49 ans, ce qui correspond à 18 282 personnes infectées au VIH⁶. Cependant, d'autres sources évaluent la moyenne des personnes atteintes à 26 000 (entre 20 000 et 30 000 personnes)⁷.

67. Au 31 août 2006, on comptait au total 7 931 cas de sida dans la population (5 952 hommes et 1 979 femmes), et parmi ces cas il y en avait 322 affectant des mineurs de moins de 15 ans. Le Panama est le troisième pays centraméricain qui connaît la plus forte incidence du VIH/sida (20,9), après le Honduras et le Guatemala⁸.

68. Selon le Ministère de la santé, 69 % des cas recensés sont imputables à la transmission sexuelle, 0,2 % à la transmission sanguine et 3,6 % à la transmission périnatale (de mère à enfant), le mode de transmission étant inconnu dans 26 % des cas. Fait à noter, dans ces 26 % de cas, on estime que le mode de transmission est la transmission sexuelle, car celui-ci approche le taux de 94,4 %⁹. La prévalence chez les femmes enceintes est évaluée à 0,7 %¹⁰. Chaque année, environ 71 000 femmes donnent le jour à un enfant et on estime que 1 000 d'entre elles vivent avec le VIH/sida¹¹. Au 31 août 2005, on avait enregistré 1 979 cas de femmes vivant avec le VIH/sida, la proportion homme/femme étant de 3:1¹².

69. Avec un taux de létalité de 72 %¹³, près de 3 sur 4 des personnes contaminées au sida en sont mortes, laissant de nombreux enfants orphelins d'au moins un de leurs parents. Au 31

⁶ Ministère de la santé. Programme national MST/VIH/sida. Département d'épidémiologie. Vigilance épidémiologique par rapport au VIH/sida. Modélisation de la répartition attendue à court terme de l'incidence des infections au VIH, par groupe exposé, novembre 2005.

⁷ Données d'ONUSIDA, 2004, in *Children and HIV/AIDS, Panama*. UNICEF, 2004.

⁸ Ministère de la santé. Direction générale de la Santé. Département d'épidémiologie. *Vigilancia del SIDA* (de septembre 1984 à septembre 2006). Résumé élaboré par María de Greco, 2 octobre 2006.

⁹ Martínez, Hilda. *Informe sobre los progresos realizados en la respuesta del país a la epidemia de VIH/SIDA: Panamá*. Janvier 2003 à décembre 2005. Programme national MST/VIH/sida/ONUSIDA. Décembre 2005, p. 2.

¹⁰ Ministère de la santé. Programme national MST/VIH/SIDA. Département d'épidémiologie. Vigilance épidémiologique par rapport au VIH/SIDA. Modélisation de la répartition attendue à court terme de l'incidence des infections au VIH, par groupe exposé, novembre 2005.

¹¹ Id.

¹² *Op. cit.* (note 9 *supra*), p. 2.

¹³ *Ibid.*, p. 3.

décembre 2000, on comptait quelque 8 100 enfants orphelins du fait du VIH/sida¹⁴. D'après les estimations de l'UNICEF, d'ONUSIDA et de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), ce nombre pourrait atteindre 13 000 en 2010¹⁵.

70. Selon le Bureau du Contrôleur général de la République, le sida est la septième cause de mortalité dans le pays, le taux de décès étant de 12,92 personnes pour 100 000 habitants. Les taux les plus élevés de sida se rencontrent à Colón (50,9 % des cas), dans la Zone métropolitaine (42,6 %) et dans le district de San Miguelito (31,6 %)¹⁶.

71. Pour ce qui est de la protection des droits fondamentaux, on peut affirmer après plusieurs années d'expérience acquise dans la lutte contre la pandémie de VIH/sida, que la promotion et la protection des droits fondamentaux constituent un facteur essentiel dans la prévention de la transmission du VIH et dans la réduction de ses effets. Créer et favoriser un climat éthique et juridique propice à la sauvegarde des droits fondamentaux, cela exige qu'on prenne des mesures visant à garantir que les gouvernements, les collectivités et la société civile respectent les droits fondamentaux et agissent avec tolérance, commisération et solidarité. Il faut savoir que la réglementation normative du VIH/sida touche directement aux droits fondamentaux et aux politiques de santé publique, toutes choses qui relèvent du domaine exclusif de la loi.

72. C'est bien l'objet de la loi n°3 du 5 janvier 2000, la loi générale sur les infections transmises sexuellement et sur le VIH/sida, qui vise à protéger les droits des personnes contaminées directement ou indirectement au VIH.

73. Le Ministère des relations extérieures veille sans relâche à mettre au point et à faire respecter les mesures ci-après en faveur des victimes:

- a) Sensibiliser les moyens de communication pour qu'ils mènent conjointement et en permanence des campagnes de prévention axées sur les droits de l'homme;
- b) Développer et gérer les services d'aide en ligne pour qu'ils fournissent des informations véridiques sur le VIH/sida;
- c) Exiger la confidentialité des données visant à détecter le VIH/sida;
- d) Former les inspecteurs du travail, les juges du travail, les représentants des travailleurs et des employeurs aux droits des personnes vivant avec le VIH/sida et aux formes de discrimination au travail;
- e) Exiger la révision du Code de la santé pour favoriser les mesures axées sur les soins intégraux, ainsi que sur la prévention des maladies sexuellement transmissibles ;

¹⁴ Martínez, Hilda. *Análisis de la situación del VIH/SIDA en Panamá. Años 1996-2002*. Programme national MST/VIH/sida du Ministère de la santé.

¹⁵ Id.

¹⁶ *Op. cit.* (note 9 *supra*), p. 6 et 7.

- f) Intégrer dans les politiques de développement des mesures de réinsertion au travail et de création de bourses du travail pour les personnes qui vivent avec le VIH/sida (mesures spéciales pour l'insertion de ces personnes dans le marché du travail);
- g) Affectation d'un budget étatique spécifique pour la prévention, la promotion et les soins, et ce, dans tous les budgets institutionnels;
- h) Faire de CONASIDA une entité autonome et permanente, dotée d'un budget et disposant de mécanismes de supervision, de suivi et d'évaluation;
- i) Révision de la loi sur les marchés publics de la Caisse de la sécurité sociale;
- j) Inclusion dans les ressources affectées à la lutte contre le VIH/sida de mécanismes d'audit externe en tant que mécanisme de supervision et de suivi;
- k) Révision de la loi sur les MST/VIH/sida;
- l) Révision de la loi n° 3 du 5 janvier 2000;
- m) Modernisation du système de contrôle épidémiologique, l'accent étant mis sur les droits de l'homme;
- n) Renforcement du rôle assigné au Ministère de la santé en tant que garant de la santé publique, l'accent devant être mis sur la prévention des maladies;
- o) Elaboration de programmes internes visant à garantir le respect des responsabilités telles qu'elles sont définies dans la loi sur les MST/VIH/sida;
- p) Respect des pactes internationaux, sous l'angle du VIH/sida (auquel le Panama adhère).

74. La promotion et/ou l'éducation spécialisée relative à ce droit se réalise dans la ligne esquissée ci-après:

- a) Mieux faire connaître la loi n° 3 de 2000;
- b) Sensibiliser les institutions gouvernementales à la prévention et aux soins en matière de VIH/sida;
- c) Vulgariser la prévention de l'infection en tant que tâche essentielle incombant aux responsables de la santé publique;
- d) Réaliser des campagnes de sensibilisation au VIH/sida, campagnes ciblées sur la population en général;
- e) Renforcer les alliances conclues avec la société civile pour promouvoir les droits de l'homme;

f) Favoriser la décision libre d'utiliser les préservatifs, moyennant une bonne information concernant cette utilisation;

g) Intégrer les droits fondamentaux dans les droits sexuels en matière de reproduction des personnes privées de liberté.

Article 7

75. La torture consiste à causer un dommage physique ou psychologique intentionnel à l'effet d'arracher un aveu ou des informations à la victime ou à un tiers, à titre de représailles pour un fait commis par la victime ou par un tiers.

76. Les actes de torture constituent une tentative punissable de détruire physiquement et psychologiquement un être humain. Rien ne peut justifier de tels actes, ni l'idéologie ni un quelconque intérêt supérieur. Une société qui tolère la torture ne saurait en aucun cas prétendre respecter les droits de l'homme. L'interdiction de la torture est affirmée explicitement dans les instruments internationaux et nationaux relatifs aux droits de l'homme.

77. La République du Panama ne tolère, sous aucune forme que ce soit, la pratique de la torture et les traitements inhumains, cruels ou dégradants. Dans cet esprit, elle a mis au point les dispositions législatives suivantes qui interdisent la torture:

a) La Constitution énonce dans ses articles 4 à 17 des règles de fond axées sur la protection des droits de l'homme;

b) Déclaration universelle des droits de l'homme;

c) Convention américaine relative aux droits de l'homme;

d) Loi n° 14 du 28 octobre 1976 portant ratification du Pacte international relatif aux droits civils et politiques;

e) Loi n° 15 du 28 octobre 1976 portant ratification du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques;

f) Loi n° 15 du 28 octobre 1977 portant ratification du Pacte de San José;

g) Loi n° 5 du 16 juin 1987 portant ratification de la Convention contre la torture et autres traitements ou peines cruels, inhumains ou dégradants, et loi n° 12 du 18 juin 1991 portant ratification de la Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture;

h) Loi n° 23 du 17 novembre 1992 portant ratification du Deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort, qui énonce des règles de protection des droits de l'homme s'appliquant à toutes les personnes vivant au Panama;

i) Loi n° 55 du 30 juillet 2003 portant refonte du système pénitentiaire;

j) Code pénal;

k) Décret d'application n° 393 de 2005 de la loi portant refonte du système pénitentiaire.

78. La torture constitue un délit au Panama, et l'article 160 du Code pénal est ainsi libellé: "Tout agent de la puissance publique qui soumet un détenu à des violences ou à des contraintes injustifiées est passible d'une peine d'emprisonnement allant de 6 à 20 mois. Si le fait en question consiste en des tortures ou en des peines infamantes, en des vexations ou en des mesures arbitraires, il est passible d'une peine d'emprisonnement de 2 à 5 ans". En ce sens, dans le cas de comportements injustifiés découverts grâce à des enquêtes administratives, des mesures sont prises, comme la destitution, et des poursuites pénales sont engagées contre le fonctionnaire ainsi suspecté.

79. La prison est le lieu le plus susceptible d'être le théâtre d'actes qui blessent la dignité des détenus, ces actes pouvant être commis par les personnes chargées de veiller à la sécurité des détenus ou par les détenus eux-mêmes.

80. Les personnes privées de liberté étant privées uniquement de la liberté de mouvement, elles possèdent en tant qu'êtres humains les mêmes droits que les personnes qui ne sont pas privées de liberté.

81. La Direction générale du régime pénitentiaire est régie par les principes de sécurité, de réhabilitation et de défense sociale consacrés par l'article 28 de la Constitution. Elle doit répondre de la vie, de l'intégrité physique et de la santé intégrale des personnes privées de liberté. La loi n° 55 du 30 juillet 2003 portant refonte du système pénitentiaire et son décret d'application n° 393 du 25 juillet 2005 régissent le traitement des personnes privées de liberté.

82. La loi n° 55 organise la répartition des personnes placées dans des centres pénitentiaires en sorte de séparer les détenus des condamnés, d'organiser le transfèrement des personnes entre les centres pénitentiaires, de prévoir le dépôt de plaintes et l'exercice de recours devant les autorités et tous les mécanismes dans le domaine de la liberté conditionnelle, des permis spéciaux, des visites, etc.

83. La police nationale détache des membres à la garde des personnes privées de liberté. Elle possède un centre de formation (CECAPOL) chargé de former les policiers aux droits de l'homme et aux principes humanitaires appliqués à la fonction policière. A ce jour, 280 policiers ont été ainsi formés.

84. Le centre d'enseignement supérieur Doctor Justo Arosemena consacre un semestre à l'enseignement des droits de l'homme qui est destiné à tous les étudiants candidats à un emploi dans la force publique. L'académie de police Président Belisario Porras consacre 25 heures de son second semestre de formation des agents de la police à l'enseignement des droits de l'homme. Elle a ainsi formé 500 agents de police possédant les rudiments en la matière, qui serviront les besoins de la population en général.

85. Parallèlement à ces diverses formations, il existe des cours destinés aux unités de commandement. Il comporte 48 heures de théorie et de pratique touchant les droits de l'homme et le droit international humanitaire. Pour certains échelons, un perfectionnement d'une durée de 15 heures en matière de droits de l'homme est prévu.

86. Il reste que l'application de ces principes est freinée par le manque de crédits et par la faiblesse de l'infrastructure pénitentiaire qui en découle, à laquelle viennent s'ajouter les problèmes de coteries.

87. Pour ce qui est du traitement des détenus, ainsi que du strict respect de l'article 40 de la loi n° 55 du 30 juillet 2003, certains centres pénitentiaires dont la garde est confiée à la police nationale prévoient pour les membres de celle-ci affectés à ce genre de travail une formation en matière pénitentiaire d'une durée d'un mois. Il en va de même des gardiens, qui doivent justifier avant d'entrer en fonctions d'une formation de trois à six mois. Le Département des ressources humaines organise des programmes de formation pour tous les fonctionnaires du système pénitentiaire, formation préalable à l'entrée en service, avec mise à jour périodique pour le personnel déjà en fonction.

Article 8

88. Conformément à l'article 4 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, nul ne peut être tenu en esclavage ni en servitude; l'esclavage et la traite des esclaves, sous toutes leurs formes, sont interdits.

89. Notre législation interdit le travail forcé en tant que sanction.

90. La loi n° 28 du 1^{er} août 2005 portant modification de l'article 7 du Code pénal et complétant le chapitre X du titre III du premier livre dudit Code pénal, intitulé "Commutation des peines privatives de liberté au profit de l'étude ou du travail" dispose que les personnes privées de liberté peuvent volontairement prêter leurs services à la communauté, en échange de quoi leur peine se trouve commuée.

91. Autrefois existait l'île pénale de Coiba, considérée comme une colonie pénale, où l'on envoyait, après évaluation, les personnes privées de liberté qui exécutaient leur peine, pour qu'elles y suivent des programmes de réinsertion professionnelle sous la forme de travaux autogérés dans le domaine de l'agriculture et de l'élevage. La loi n° 44 du 26 septembre 2007 a supprimé ce type de colonie pénale et l'a remplacé par la création du parc national de Coiba.

92. La Direction des migrations et des naturalisations du Ministère de l'intérieur et de la justice a pris à cet égard les mesures requises pour éviter l'exercice forcé d'activités en relation avec le travail des étrangers détenus au Panama.

93. En vertu de la résolution n°4260 du 8 août 2002 de la Direction des migrations, l'approbation des visas relatifs à l'exercice d'une activité rémunérée est conditionnée par l'envoi préalable du permis de travail et l'accréditation auprès de la Direction des migrations.

94. Le décret-loi n°16 de 1960 établit le classement suivant des étrangers: touristes, itinérants, voyageurs en transit, voyageurs en transit direct, visiteurs temporaires et immigrants.

95. Selon l'article premier dudit décret-loi n° 16, les itinérants sont définis comme des personnes entrant sur le territoire national à des fins autres que le loisir ou l'observation, avec l'intention de poursuivre leur route au plus tard dans les trois mois qui suivent.

96. Selon l'article 16 de ce même décret-loi, les itinérants ne peuvent se consacrer à aucune activité rémunérée, sauf les artistes, sportifs, dirigeants d'entreprise et personnalités du monde culturel, scientifique, etc., lesquels doivent obtenir un permis de travail délivré par le Ministère du travail et du développement social.

97. L'article 17 du décret-loi prévoit le paiement d'amendes pour les étrangers et ceux qui les emploient, lorsqu'ils omettent de demander ledit permis de travail, auquel est subordonné l'octroi du visa.

98. La Direction des migrations et naturalisations s'assure, avant de délivrer un visa aux itinérants, qu'ils ont produit les documents ci-après:

- a) Passeport valide et documents attestant une entrée légale sur le territoire;
- b) Billet ouvert valide un an;
- c) Adresse de la personne ou de la société qui emploie l'itinérant;
- d) Contrat de travail enregistré auprès de la Direction générale du travail auprès du Ministère du travail et du développement social;
- e) Permis de travail délivré par le Ministère du travail et du développement social, ce permis devant être délivré préalablement à l'obtention du visa;
- f) Contrôles sanitaires (VIH et VDRL);
- g) Certificat de bonne vie et moeurs;
- h) Photographies du format requis;
- i) Chèque de 100 balboas à l'ordre du Trésor national;
- j) Chèque de 250 balboas à l'ordre du Ministère de l'intérieur et de la justice.

99. Ces derniers mois, on a assisté à un renforcement des contrôles et des opérations de vérification menées auprès des étrangers travaillant au Panama pour s'assurer qu'ils remplissent les conditions requises et qu'ils ne sont pas victimes d'exploitation sexuelle ni de trafic d'êtres humains, et ce, à la faveur d'entretiens personnels. Cela ne serait pas possible si lesdits étrangers restaient dans la clandestinité et n'avaient personne à qui se plaindre de mauvais traitements.

100. La Direction des migrations contrôle strictement le respect des conditions susvisées, qui doivent permettre aux jeunes étrangères de travailler dans les centres nocturnes, ainsi que le contrôle sanitaire correspondant.

101. Parallèlement, le décret d'application n° 17 du 11 mai 1999, qui porte réglementation des articles 17 et 18 du décret ministériel n° 252 du 30 décembre 1971, établit les catégories de permis de travail, les conditions et les procédures de délivrance, notamment aux itinérants.

102. Pour délivrer un permis de travail, le Ministère du travail exige que l'étranger ou l'employeur se soumette à une inspection ou à un entretien. Ces mesures doivent permettre d'exercer un contrôle et de réprimer, le cas échéant, toute infraction, malgré ce que prescrit l'article 8 du Pacte.

Article 9

103. L'article 21 de la Constitution dispose que nul ne peut être privé de sa liberté, si ce n'est en vertu d'un mandat écrit, émanant de l'autorité compétente et répondant aux formalités prévues par la loi, pour des motifs définis au préalable par celle-ci. Nul ne peut être détenu pendant plus de 24 heures sans être amené devant l'autorité compétente.

104. Aussi toute personne a-t-elle le droit d'être informée immédiatement et d'une façon qu'elle comprend des raisons de sa détention et de ses droits constitutionnels et légaux.

105. Le Ministère public est tenu en vertu de la Constitution de poursuivre les infractions et manquements aux dispositions constitutionnelles et législatives (paragraphe 4 de l'article 220 de la Constitution).

106. L'article 220 de la Constitution charge le ministère public de veiller au respect et à l'application des lois, décisions judiciaires et dispositions administratives; en vertu du paragraphe 134 de l'article 347, le ministère public est tenu de faire des visites aux détenus qui se trouvent sous sa responsabilité.

107. La durée de la détention provisoire varie en fonction de la durée de l'enquête, ce qui explique qu'un grand nombre de personnes soient privées de liberté et détenues alors que leur dossier est en voie d'élaboration, autrement dit que leur affaire n'a pas encore été établie, ce qui explique le retard judiciaire. Parmi les mécanismes existants et les mesures prises pour réduire la durée de la détention provisoire, il existe des mesures de précaution, telle la mise en liberté sous caution. Plus récemment, le ministère public a entrepris des études et des expériences dans le domaine du bracelet électronique, celui-ci devant permettre à un détenu de rester chez lui, jusqu'au moment où l'enquête prend fin, selon ce qui est expliqué plus loin.

108. Tout détenu a le droit, à partir du moment où il est mis en détention, de choisir un défenseur ou de demander qu'il lui en soit attribué un d'office; il a le droit de communiquer librement avec le défenseur et peut garder le silence jusqu'au moment où il sera représenté par un fondé de pouvoir légal.

109. En cas d'infraction passible d'une peine d'emprisonnement d'au moins deux ans, il est possible de mettre une personne en détention provisoire, ce qui explique dans une certaine mesure le taux d'occupation des centres de détention.

110. Les problèmes liés au surpeuplement des centres de détention contribuent incontestablement et de manière significative à la désocialisation des personnes privées de liberté. Des projets d'amélioration de la situation, qui se fondent sur les règles constitutionnelles, sont actuellement en voie d'élaboration.

111. L'article 2129 du Code de procédure judiciaire est ainsi libellé:

"...La détention provisoire dans des établissements carcéraux ne peut être décidée que lorsque les autres mesures s'avèrent inappropriées..."

112. Conscient de la responsabilité qui lui incombe de veiller au respect de la Constitution et des lois, et de garantir à la société que les mesures de protection qu'il impose sont efficaces, telles qu'elles sont définies à l'article 2129 du Code de procédure judiciaire, le ministère public a entrepris de mettre au point ce qu'on appelle le "plan pilote du bracelet électronique de surveillance", qui devrait permettre de renforcer la mesure de précaution que constitue l'assignation à domicile des détenus sur ordre du ministère public. Lorsqu'a été décidée la mise en application de ce plan, ces détenus représentaient 22,12 % de la population carcérale. Le plan prévoit d'appliquer postérieurement le bracelet électronique aux détenus sur ordre du pouvoir judiciaire.

113. Par la suite, on a défini les conditions auxquelles était soumise la réalisation de ce projet, dont les suivantes:

a) Le ministère public doit participer activement à l'exécution du projet, en sa qualité de pionnier;

b) La personne ainsi assignée à résidence ne peut jamais savoir quel est le rayon d'action du matériel installé chez elle, seul devant lui être précisé le périmètre dans lequel elle est confinée;

c) Il faut améliorer les conditions d'application du bracelet;

d) Des travailleurs sociaux et des psychologues doivent intervenir pour s'assurer d'une réponse de la part de la famille.

114. La résolution n° 065-2005 du 1^{er} septembre 2005 a arrêté le système de localisation télématique en vue de l'exécution des mesures de précaution visant à renforcer l'administration de la justice et les droits de l'homme et à pallier de la sorte le surpeuplement des centres de détention.

115. Le plan a commencé avec huit détenus des districts de Panama et de San Miguelito pendant trois mois à partir du 7 septembre 2005.

116. Ce système peut s'appliquer aux personnes qui justifient des conditions ci-après:

a) Les délinquants primaires;

b) Qui souhaitent participer comme volontaires;

c) Qui sont conscients des obligations que cela implique;

d) Auxquels sont reprochés des infractions qui ne peuvent faire l'objet d'une mise en liberté sous caution.

117. Le système peut également s'appliquer aux personnes ci-après:

- a) Les détenus provisoires;
- b) Les détenus bénéficiant d'une libération conditionnelle;
- c) Les détenus possédant un permis de travail ou autorisés à suivre des cours;
- d) Les détenus souffrant d'une maladie en phase terminale aiguë;
- e) Les détenues qui sont enceintes.

118. Les avantages que présente le bracelet électronique par rapport à la détention provisoire dans des établissements pénitentiaires sont résumés dans le tableau ci-après:

Facteur	Bracelet	Centre de détention
Surpeuplement des prisons	Le nombre de bénéficiaires réduit ce surpeuplement	A mesure de l'écoulement du temps, le centre de détention se détériore
Droits de l'homme	Est conforme aux droits de l'homme	Viole les droits de l'homme
Coût	Réduit le coût	Multiplie le coût par trois, ce qui représente un coût particulièrement élevé lorsque l'innocence est établie par la suite
Réparation du préjudice	Réparation plus facile, le détenu pouvant travailler	Réparation rendue plus difficile
Réinsertion postérieure	L'inculpé abandonne la société	L'expérience carcérale est source de traumatisme
Education	L'inculpé a accès à l'enseignement	L'inculpé reste à l'écart de l'enseignement

119. Pour ce qui est de l'exécution des mesures de précaution, on relève que l'utilisation du bracelet électronique permet de mieux contrôler cette exécution, grâce à l'assignation à résidence dans sa propre habitation ou dans l'établissement de soins de santé, entendue comme l'obligation de résider dans un lieu déterminé situé dans la juridiction correspondante.

120. L'examen de l'affaire du bracelet électronique a débouché sur l'adoption des quelques recommandations que voici:

- a) Le recours au bracelet se recommande en tant qu'outil de contrôle des détenus ayant l'occasion de travailler;
- b) Les mesures de précaution consistant notamment dans l'assignation à domicile doivent être renforcées par le recours au système télématique de localisation, surtout pour contrôler et superviser les permis de travail, les études ou les traitements médicaux;
- c) Lorsque les conditions d'exercice de cette formule se détériorent, celle-ci doit être soumise à des restrictions, voire abandonnée;

- d) Il ne faut pas que l'inculpé connaisse la portée du bracelet.

121. On notera qu'au départ, le projet devait s'appliquer à des personnes assignées à résidence dans leur propre habitation ou dans l'établissement de soins de santé, comme envisagé au paragraphe d) de l'article 2127 du Code judiciaire.

122. L'objectif général du projet est d'offrir à l'administration de la justice un outil lui permettant d'appliquer des mesures de précaution autres que la détention provisoire dans le cas d'infractions d'une gravité moindre et de personnes réunissant les conditions requises.

123. Parmi les objectifs spécifiques du projet, on relève les objectifs suivants:

- a) Remplacer en grande partie la détention provisoire;
- b) Atteindre un niveau d'efficacité élevé en ce qui touche l'utilisation des bracelets électroniques;
- c) Contribuer à réduire la population carcérale en cas d'infractions d'une gravité moindre.

124. Pour bénéficier de ce programme, il faut réunir les conditions ci-après:

- a) Ne pas avoir été condamné;
- b) La privation de liberté doit être liée à des actes d'instruction de la part du ministère public;
- c) Peuvent bénéficier du programme les détenus qui le sont dans le cadre de la détention provisoire, ou qui sont libérés sous caution et bénéficient d'un permis de travail ou d'une autorisation de poursuivre des études, ainsi que les personnes en phase terminale aiguë ou les femmes enceintes;
- d) Peuvent également bénéficier du programme les détenus privés de liberté;
- e) Enfin il y a les détenus bénéficiant d'une mesure qu'il faut renforcer.

125. La condition technique d'ordre général peut se résumer ainsi: le programme doit viser des détenus sur ordre du ministère public, en cas d'infraction qui appelle l'application de mesures de précaution.

126. Les critères techniques que nous proposons sont les suivants:

- a) Le programme peut s'appliquer à des détenus nécessitant des soins médicaux qui ne peuvent leur être dispensés dans un centre de détention;
- b) Le programme peut être appliqué à des mères détenues qui sont sur le point d'accoucher ou aux mères d'enfants âgés de moins de 10 mois;

- c) Le programme peut être appliqué à des délinquants primaires auxquels on reproche d'avoir commis des infractions;
- d) Le programme peut être appliqué à des personnes assignées à résidence;
- e) Le programme peut être appliqué à des personnes en état de travailler.

127. Quant aux infractions qui peuvent donner lieu à l'application du programme, il s'agit des infractions ci-après:

- a) Blessures occasionnées par la commission d'une autre infraction;
- b) Vol;
- c) Possession illicite de drogues ne dépassant pas 500 grammes;
- d) Possession d'une arme à feu;
- e) Actes libidineux commis sur une personne qui n'est pas un mineur;
- f) Faux en écritures publiques;
- g) Détournement de fonds ne dépassant pas 1 000 balboas;
- h) Violence familiale appelant un changement de résidence;
- i) Outrage à magistrat.

128. Grâce au bracelet électronique, des personnes qui autrement auraient été placées en détention ont pu bénéficier d'une liberté qui, même restreinte, leur permette de rester chez elles et d'y pourvoir à leurs besoins, y compris en gagnant leur vie tout en respectant la mesure imposée, mesure qui en une certaine façon constitue un palliatif par rapport au surpeuplement de nos prisons.

129. Grâce à cette mesure, le ministère public cherche à être partie à la solution du problème bien réel du surpeuplement des prisons. De ce fait, le projet du bracelet électronique constitue une solution de remplacement positive, dont nous espérons qu'elle sera approfondie.

Article 10

130. Le Panama applique l'Ensemble de règle minima pour le traitement des détenus établi depuis 1957.

Direction générale du régime pénitentiaire

131. La Direction générale du régime pénitentiaire est une entité administrative relevant du Ministère de l'intérieur et de la justice, qui a été créée par le décret exécutif n° 139 du 16 juin 1999. Elle est chargée de planifier, organiser, diriger, coordonner, superviser, gérer et faire fonctionner les différents types de centres carcéraux existants ou à créer.

132. L'existence de la Direction générale repose sur les principes de sécurité, de réinsertion sociale et de défense sociale, tels qu'ils sont énoncés à l'article 28 de la Constitution.

133. La Direction générale est régie par la loi n° 55 du 30 juillet 2003. Elle doit administrer les centres carcéraux et mettre au point des programmes de réinsertion sociale et de resocialisation à l'intention des personnes privées de liberté.

134. L'adoption de ladite loi est un des principaux résultats obtenus en 2003. Elle a fait l'objet d'analyses approfondies de la part des différents secteurs nationaux intéressés par la refonte du régime pénitentiaire.

135. La loi constitue le pilier du développement plénier et permanent des programmes de réinsertion sociale et de resocialisation que réalise la Direction générale du régime pénitentiaire à l'intention des personnes privées de liberté et elle établit une carrière qui garantit la stabilité aux fonctionnaires du régime pénitentiaire.

136. Le chapitre VI de la loi n° 55 du 30 juillet 2003 portant refonte du système pénitentiaire établit le régime disciplinaire des personnes privées de liberté, régime qui vise à garantir la sécurité et la coexistence ordonnée et pacifique dans les centres carcéraux, de façon à contribuer à la réinsertion sociale des détenus. L'ordre et la discipline sont maintenus avec fermeté, sans cependant être assortis de restrictions allant au-delà du nécessaire et sans affecter la santé et la dignité des personnes privées de liberté. L'article 73 de la loi interdit toutes les mesures disciplinaires constitutives de traitements cruels ou dégradants, y compris les châtiments corporels, la privation d'aliments, l'enfermement dans des cellules obscures, l'utilisation des conjoints, les grillages et cadenas, conçus comme des châtiments, ainsi que tout autre procédé qui porte atteinte à la dignité humaine des détenus.

137. Des mesures sont prises pour garantir que les personnes privées de liberté connaissent parfaitement les raisons qui peuvent donner lieu à l'application de sanctions disciplinaires, celles-ci pouvant être légères ou lourdes, selon ce que prévoit la loi, et devant être appliquées par le directeur de l'établissement pénitentiaire, après consultation du Comité technique que préside le directeur ou le sous-directeur de l'établissement et qui est constitué par une équipe interdisciplinaire travaillant dans ce centre. Le Comité technique recommande l'application des sanctions et la durée de celles-ci. Avant de faire l'objet de sanctions, le détenu doit être informé et il a le droit de présenter sa propre défense.

138. Le régime pénitentiaire a connu de profondes mutations depuis l'époque républicaine, lorsqu'il était placé sous la juridiction du Secrétariat d'État à l'intérieur et à la justice et aux centres de réclusion; ce régime était appliqué à la maison centrale de Chiriquí, dans les îlots de chaleur de la province de Panama, ainsi que dans les bureaux de police des chefs-lieux de province.

139. A partir de 1920, on s'efforce d'améliorer le régime pénitentiaire et le traitement des détenus, avec la promulgation du décret n° 15 du 29 janvier 1920 portant création et organisation provisoire d'une colonie pénale dans l'île de Coiba. Cette colonie est établie de manière pertinente avec la promulgation du décret n° 83 du 1^{er} juin 1925 portant réorganisation et création de l'île pénale de Coiba.

140. La création de la colonie pénale de Coiba coïncide avec le début des efforts déployés pour fixer les critères de classification de la population pénitentiaire. La population choisie pour former ladite colonie provenait des prisons des chefs-lieux de province et de la maison centrale de Chiriquí dans la province de Panama, les peines qu'ils devaient encore exécuter n'étant pas supérieures à 4 mois à compter de leur transfèrement, et comprenait aussi les personnes condamnées pour des délits de droit commun à des peines supérieures à 4 mois, autres que l'emprisonnement, la réclusion, la relégation, l'interdiction de séjour, le confinement ou l'emprisonnement proprement dit.

141. C'est ainsi que fut établie la population pénale confinée dans la colonie pénale et destinée aux travaux des champs ou à des travaux d'une autre sorte à exécuter dans la colonie. On veilla aussi à mettre en place un système de paiement pour les détenus, afin que, au moment où ils recouvreraient la liberté, ils puissent disposer de ressources suffisantes pour recommencer une vie d'homme libre.

142. On a entrepris de fixer les détenus dans des zones jouissant d'une sécurité en accord avec leur situation personnelle et avec la peine qu'ils exécutaient. Par sa localisation, cette colonie devint un centre pénitentiaire de haute sécurité pouvant compter sur la mise en application des mesures requises pour favoriser la resocialisation des détenus, sans porter atteinte à leurs droits fondamentaux.

143. De ce fait, la maison centrale de Chiriquí et les prisons des chefs-lieux de province étaient conçues comme des centres carcéraux de moyenne et basse sécurité et comme des centres de détention provisoire.

144. En ce qui concerne le mode de fonctionnement de cette colonie pénale établie dans l'île de Coiba, des décrets furent promulgués à l'effet d'énoncer certains critères généraux en vue de la classification de la population carcérale, dans le cadre du droit reconnu aux détenus de pouvoir vivre une existence digne dans la prison; on a ainsi tracé des limites de façon à éviter d'exposer à des nuisances injustifiées les personnes qui, par mesure de prudence ou en raison de leurs peines, étaient détenues dans les institutions pénitentiaires du pays. Ainsi, le décret n° 112 du 19 juin 1941 a créé le poste de professeur de morale et de religion dans la structure administrative de la Direction générale du régime pénitentiaire, afin d'assurer la formation spirituelle des détenus, qui étaient en majorité de religion catholique, ce qui rendait nécessaire l'établissement d'un prêtre catholique chargé de veiller au développement spirituel et à la vie morale des détenus.

145. Dans la ligne de la politique d'amélioration du régime carcéral et en vue d'assurer le respect des droits de l'homme, l'exécutif a promulgué la loi n° 2 du 28 janvier 1921 portant création de prisons modèles dans les villes de Panama et de Colón. Y trouveraient place les détenus et les condamnés par les tribunaux ou par la police qui auraient à exécuter leur peine en prison, conformément à la loi pénale ou administrative applicable. La loi en question a créé, au sein des prisons modèles, des sections distinctes pour les adultes, pour les femmes et pour les mineurs, la prison de Panama étant conçue pour servir à la fois de prison modèle, de maison de redressement pour les délinquantes et de maison de redressement pour mineurs. Il fut aussi décidé que la construction de ces prisons et leur réglementation tiendraient compte des progrès de la science carcérale.

146. On a commencé à l'époque à veiller à établir les détenus dans des zones où la sécurité serait en rapport avec leur situation personnelle et avec la peine qu'ils exécutaient.

147. La loi du 2 janvier 1921 a prévu la construction de prisons modèles dans les villes de Panama et de Colón. Cette loi prévoyait la création, dans ces prisons modèles, de sections distinctes pour les adultes, les femmes et les mineurs, la prison de la ville de Panama devant être construite de façon à présenter les conditions appropriées pour servir à la fois de prison modèle, de maison de redressement pour les délinquantes et de maison de redressement scolaire pour femmes.

148. La loi n° 87 du 1^{er} juillet 1941, qui prévoit l'adoption de lois pénales et correctionnelles, précise que les centres de détention dans lesquels les condamnés subiront une peine privative de liberté qui est la réclusion sont des lieux de sécurité et de rétribution, mais non de châtiments cruels, et que tout ce qui n'est pas requis par la garde et l'amendement des détenus doit être proscrit.

149. On a également souligné que les établissements correctionnels avaient pour but essentiel l'amendement moral et psychologique des mineurs et des femmes qui y étaient détenus, qu'ils devaient contribuer à leur perfectionnement intellectuel et leur enseigner l'amour du travail. Cette loi a également prévu la construction à Panama d'une prison modèle.

150. Immédiatement avant la Direction générale du régime pénitentiaire existait le Département des établissements correctionnels, qui relevait du Ministère de l'intérieur et de la justice et qui avait été créé par le décret n° 467 du 22 juillet 1942. Il avait les mêmes fonctions et attributions que celles exercées par la Direction générale du régime pénitentiaire, mis à part quelques différences d'ordre conceptuel et structurel.

Directeurs du Département des établissements correctionnels

Nom	Période	Nom	Période
Francisco Cornejo	1942-1945	José A. Denis	1976-1979
Alejandro Cajar	1945-1946	Merardo Castrellón	1979-1982
Guillermo A. Zurita	1946-1948	José A. Pérez	1982-1991
Antonio Donato	1949-1952	Nilka de Saenz	1991-1994
Carlos A. Clement	1953-1954	Kaliope Tsimogianis	1994-1994
Pedro Julio Pérez	1955-1960	Enrique Mon Pinzón	1995-1996
Andrés Avelino Jaén	1960-1967	Sandra Osorio	1996-1998
Jaime Bell	1968-1970	Marta Stanziola	1998-1999
Jorge Centeno	1971-1973	Maritza Griffo	1999-1999
Alberto Luis Tuñon	1973-1976	Concepción Corro de Tello	1999-2004

151. La création de la Direction générale du régime pénitentiaire apparaît comme une conséquence logique du processus de modernisation du régime pénitentiaire amorcé dès 1996. A cette époque-là, la capacité administrative du Département des établissements correctionnels s'était réduite considérablement pour différentes raisons. D'une part, il y avait les problèmes nés du surpeuplement des prisons (6 750 détenus dans 53 prisons, centres de détention provisoire et autres, avec une capacité d'hébergement de 5 723 personnes), avec tout ce que cela comportait

de rixes, d'assassinats, sans compter les maladies liées au surpeuplement et les effets négatifs que cela emportait pour le traitement des détenus.

152. D'autre part, le Département des établissements correctionnels, à en croire les consultants internationaux, "ne brille pas par son efficacité, compte tenu de la confusion des rôles et des compétences qu'on y dénote". Le Département était conçu comme une structure organisationnelle dotée d'un fonctionnement vertical, toutes les décisions incombant au directeur national, ce qui provoquait un embouteillage du flux de travail et une absence virtuelle de prise de responsabilités aux autres niveaux de la hiérarchie.

153. Toutes proportions gardées, le rôle du directeur de centre présentait les mêmes conditions de surcharge en ce qui concerne le niveau de responsabilités, tout dépendant du pouvoir de décision du directeur. Les deux conséquences logiques de ce modèle administratif étaient l'absence de continuité dans les politiques au niveau national et l'existence de politiques isolées dans chaque centre pénitentiaire. Dans les deux cas, le changement de directeur pouvait signifier un changement radical des processus de gestion, avec les conséquences que cela emportait pour le traitement des détenus et pour l'évolution du système lui-même en général.

154. Vers novembre 1996, le Gouvernement espagnol a présenté au Gouvernement panaméen une offre d'assistance technique et financière pour améliorer le régime pénitentiaire dans le cadre d'un projet global, le projet intitulé "Aide au régime d'exécution des peines et de réinsertion sociale du détenu", le tout étant précisé dans la Convention de coopération Espagne-PNUD. Le projet prévoyait des initiatives coordonnées avec le ministère public, le pouvoir judiciaire et le Ministère de l'intérieur et de la justice.

155. Il s'agissait en définitive de créer une "culture parmi les juges" visant à réduire le recours aux peines privatives de liberté et à développer une "culture civique" qui montrerait qu'il n'était pas nécessaire de recourir à des peines privatives de liberté pour des infractions légères ou non dangereuses et qu'il fallait revoir toute la législation relative à l'exécution de la peine. En ce qui concerne les établissements pénitentiaires, on s'est donné comme objectifs de bien former le personnel et d'y créer une nouvelle culture de l'organisation, axée sur l'amélioration des centres de détention, la mise en œuvre de programmes de classification des condamnés, l'organisation d'ateliers et d'équipes de production, et l'amélioration de l'infrastructure carcérale.

156. Vu ces objectifs, les Gouvernements espagnol et panaméen ont conçu un plan de travail en 9 points ou projets à mettre au point en 1997. Il s'agit, dans l'ordre, des projets suivants:

a) Informatisation et renforcement des services centraux de la Direction générale des établissements pénitentiaires, l'objectif primordial étant de pourvoir celle-ci d'une structure organique efficace et moderne disposant des ressources informatiques indispensables pour mener à bien une réforme intégrale;

b) Séparation des détenus d'origine administrative et des prévenus d'origine juridictionnelle, l'objectif étant de mettre au point des critères minimums de classification;

c) Mise en œuvre d'un système pilote de contrôle juridictionnel du régime pénitentiaire, l'objectif étant la mise en route d'un mécanisme de contrôle juridictionnel direct du régime

pénitentiaire qui garantisse le respect de la légalité, ainsi que la défense et le respect des droits de l'homme dans les prisons;

d) Plan primaire de santé, l'objectif étant de réaliser un diagnostic sanitaire de la population carcérale et d'élaborer un plan de soins grâce à la conclusion d'une convention avec le Ministère de la santé;

e) Amélioration et renforcement des communications entre le système juridictionnel et le régime pénitentiaire, assortis d'un renforcement des moyens de transfèrement des détenus, l'objectif étant de fluidifier la communication de l'information et d'empêcher de la sorte l'accumulation des retards en matière de procédure;

f) Application de l'article 2544 du Code judiciaire, l'objectif étant de faire fonctionner un programme facilitant les communications entre les détenus et leurs conjoints;

g) Appui à l'informatisation de base des centres pénitentiaires de La Joya, de La Joyita, du centre pour femmes de Panama, Renacer et Tinajitas, l'objectif étant d'acquérir un minimum de matériel informatique afin d'amorcer un processus de rationalisation des tâches;

h) Elaboration de règles ou de règlements intérieurs des centres carcéraux, l'objectif étant de se doter d'un cadre ordonné dans lequel soient définies de façon raisonnable les règles de fonctionnement, les procédures de travail, les fonctions et la répartition des activités;

i) Plan de lutte contre le surpeuplement carcéral, l'objectif étant de réduire celui-ci en formant des corregidores et des juges de nuit, en fournissant un soutien aux personnes bénéficiant d'une mise en liberté conditionnelle et, tout spécialement, en recourant à des mesures non privatives de liberté pour réprimer les infractions.

157. Les projets qui étaient en prise directe avec le Département des établissements pénitentiaires ont commencé à se développer à partir de 1997. On a commencé par informatiser le Département et on a conçu et mis en œuvre le plan primaire de santé, avec de bons résultats.

158. On notera en particulier le sous-projet n° 2, qui faisait partie du projet n° 1, axé sur le renforcement de la structure administrative du Département des établissements pénitentiaires et grâce auquel la Direction générale du régime pénitentiaire (DGSP) a supplanté le Département des établissements pénitentiaires.

159. La mise à exécution de ce projet a commencé en juillet 1998 avec la formation de fonctionnaires qui ont fait un stage en Espagne du 14 au 30 juillet 1998 pour se familiariser avec le régime pénitentiaire espagnol. A leur retour, ils ont constitué un groupe de travail chargé de concevoir et de mettre au point une nouvelle structure organisationnelle sur la base des connaissances ainsi acquises.

160. De ce travail est sorti un document qui a été remis aux responsables du Ministère de l'intérieur et de la justice à la mi-mai 1999. Le document comportait un organigramme général de la DGSP, l'organigramme des différents départements, la description des fonctions et un catalogue des positions. Cette structure a été formalisée avec la publication par le Ministre de l'intérieur et de la justice du décret exécutif n°139 du 16 juin 1999.

161. Cette nouvelle structure repose sur la création de cinq domaines de travail dans lesquels sont regroupées les tâches relevant d'un même secteur thématique, à savoir la salubrité, l'administration, la sécurité, le traitement et la gestion juridique. Chacun de ces domaines de travail a des incidences directes sur le détenu. Ensuite, on a créé cinq services thématiques destinés à servir d'appui au travail pénitentiaire. Ces services ont des incidences directes sur les domaines de travail et des incidences indirectes sur les détenus.

162. Une autre caractéristique de cette nouvelle structure, c'est qu'elle établit une distinction entre le travail administratif et le travail technique, afin de faciliter la gestion. Les responsables des "domaines de travail" dirigent le personnel des centres pour ce qui est des aspects strictement techniques correspondant au domaine professionnel, par exemple, le domaine médical, le domaine psychiatrique, le travail social, etc. Par ailleurs, les directeurs de centres dirigent le personnel de ceux-ci, mais uniquement sous l'angle administratif, leur rôle étant essentiellement un rôle de gestionnaire.

163. Cette nouvelle structure a entraîné une amélioration considérable des ressources humaines, lorsque l'on sait que l'augmentation du personnel à partir de 1999 n'a pas été importante par rapport à l'accroissement démesuré de la population carcérale, qui se situait en octobre 2001 entre 9 200 et 9 300 détenus. Par ailleurs, la dynamique de la nouvelle structure a permis de concevoir et d'exécuter des politiques plus stables en ce qui concerne le traitement des personnes privées de liberté, et ce, malgré la pénurie notable de ressources économiques, matérielles et structurelles.

164. Deux années après que la nouvelle structure eut été mise officiellement en place, il nous faut à présent ajuster celle-ci, en coopération avec le bureau du développement institutionnel, l'objectif étant d'ajuster la structure aux spécifications techniques et à la nomenclature officielle utilisée à cet effet par la législation panaméenne.

165. Les plaintes faisant état de tortures ou de mauvais traitements sont formulées soit par le directeur du centre carcéral, soit par la personne privée de liberté ou par un proche, et déposées auprès de l'autorité compétente ou auprès du Service du Défenseur du peuple. La majorité de ces plaintes font l'objet d'un examen, et certaines d'entre elles ont abouti à la destitution et à la condamnation des personnes ainsi dénoncées.

166. Il ressort d'un examen du régime carcéral que les infrastructures actuelles ne permettent pas d'accueillir dans de bonnes conditions les personnes privées de liberté, que les crédits sont insuffisants, qu'on abuse de la détention provisoire, et qu'il y a un manque de personnel pénitentiaire répondant aux profils requis par l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus (ONU), l'engorgement du rôle des tribunaux contribuant à aviver ce problème.

167. Le régime carcéral s'efforce de concevoir, dans le cadre des projets de traitement des détenus, des plans de réinsertion sociale. C'est ainsi que, dès son arrivée au centre de détention, la personne privée de liberté fait l'objet d'une évaluation individuelle et qu'elle est soumise à un traitement effectif et graduel visant à la réinsérer dans la société.

168. Le régime carcéral a subi de profondes mutations, comme l'illustrent la structure administrative et la population carcérale, cette dernière ayant atteint au cours des dix dernières

années le nombre de 11 640 personnes privées de liberté, selon les statistiques au 4 septembre 2006 fournies par la DGSP.

169. Il est prévu à terme que les détenus seront formés à des métiers qui leur permettront de se réinsérer dans la société et que les mineurs auront un régime spécial de garde, de protection et de formation.

170. Selon l'article 28 de la Constitution, le régime pénitentiaire repose sur les principes de sécurité, de réinsertion et de défense sociale, et il interdit le recours à des mesures qui portent atteinte à l'intégrité physique, mentale ou morale des détenus.

171. Les centres carcéraux reçoivent périodiquement la visite de fonctionnaires du Service du Défenseur du peuple, institution chargée de veiller à la sauvegarde des droits de l'homme consacrés dans la Constitution et dans les conventions internationales, grâce au contrôle de l'administration. Ces visites doivent permettre aux personnes privées de liberté d'exposer leurs soucis ou leurs griefs.

172. De même, le Directeur général du régime carcéral a des entretiens avec les personnes privées de liberté, ce qui permet à celles-ci de décrire leurs conditions de détention (respect des droits de l'homme, traitement, alimentation, santé, etc.).

173. Dans le cadre du processus d'humanisation du régime carcéral et selon les dispositions de la loi n° 55 du 30 juillet 2003 portant refonte du régime pénitentiaire et de son décret d'application n° 393 du 25 juillet 2005, le personnel, c'est-à-dire les policiers et les civils qui assurent la garde des personnes privées de liberté, suit une formation permanente; celle-ci porte, notamment, sur les droits de l'homme, discipline qui est enseignée par des responsables du Service du Défenseur du peuple. Le texte de ladite loi a été distribué à tous les membres du personnel carcéral et à la police nationale.

174. Les personnes privées de liberté ont reçu un bulletin d'information élaboré par le Service du Défenseur du peuple. On y trouve une description des droits et devoirs des détenus, des programmes de traitement carcéral (permis de travail, études, sorties spéciales, dépôts au domicile ou à l'hôpital, etc.) et le texte de certains articles du Code pénal.

175. La loi n° 55 du 30 juillet 2003 a permis d'amorcer le processus de classification et de répartition de la population carcérale. Conformément à son article 46, les personnes privées de liberté doivent être hébergées dans des établissements différents ou dans des sections différentes d'un même établissement, selon leur sexe et leur âge, leurs antécédents judiciaires, selon qu'il s'agit de délinquants primaires ou de récidivistes, selon leur état de santé, selon les motifs de leur détention et selon le traitement qui leur est applicable, afin d'éviter les risques d'épidémie, la contamination pénale et la promiscuité. C'est ainsi qu'ont été définies les règles ci-après:

a) Les hommes et les femmes doivent être hébergés dans des établissements différents, et les homosexuels dans des sections distinctes;

b) Les personnes privées de liberté qui sont en détention provisoire doivent être séparées des personnes qui exécutent leur peine;

c) Les personnes privées de liberté pour des raisons familiales ou administratives doivent être séparées de celles qui le sont à raison d'une infraction, et elles sont hébergées dans des sections distinctes;

d) En aucun cas, le même centre carcéral ne peut héberger des hommes et des femmes, des adultes et des mineurs, sauf le cas de mères allaitant leur enfant et qui sont hébergées dans des sections spécialement conçues à cet effet;

e) Les personnes privées de liberté qui sont atteintes de maladie contagieuse ou de maladie mentale doivent être séparées du reste de la population carcérale et hébergées dans des hôpitaux publics ou à l'infirmerie du centre carcéral.

176. La classification des personnes privées de liberté tient compte des handicaps liés à l'invalidité. Le régime carcéral doit assurer une coexistence pacifique et ordonnée, qui permet la réalisation des objectifs assignés par la loi, tant en ce qui concerne les personnes privées de liberté qui sont en détention provisoire qu'en ce qui concerne les condamnés, et contribuer efficacement à la réinsertion sociale.

177. Pour faciliter à la personne qui exécute sa peine une véritable socialisation, le traitement appliqué doit correspondre à un système technique progressif. Il doit être individualisé et procéder par étapes et par niveau. Le centre carcéral doit prévoir des systèmes de sécurité minimum, moyenne et maximum, ainsi que des systèmes fondés sur la confiance. En outre, le traitement doit être individualisé, selon des étapes comme l'évaluation, le diagnostic, le pronostic et le traitement technique. Le système technique progressif doit comporter des incitations et des stimulants pour chaque unité de traitement.

178. Les centres carcéraux séparent les différentes catégories de personnes privées de liberté qu'ils hébergent. Cette séparation se fait selon des considérations de sécurité, et ce, souvent par-delà les considérations liées au statut (détenus en détention provisoire et détenus qui sont passés en jugement), à l'état de santé et aux antécédents judiciaires (délinquants primaires et délinquants récidivistes).

179. Pour assurer que les prévenus sont bien séparés des condamnés, l'autorité technique qui gère les centres carcéraux réalise des évaluations progressives visant à déterminer dans quel établissement les personnes privées de liberté sont hébergées, si elles bénéficient d'un traitement égal, sauf le cas des condamnés, lesquels bénéficient de certains avantages définis dans la loi (par exemple, permis de sortie pour aller travailler ou suivre des études, dépôts à domicile ou à l'hôpital, permis spéciaux, commutation de peine et mise en liberté conditionnelle).

180. Les avantages découlant de la loi sont portés à la connaissance des personnes privées de liberté, et ce, grâce à une documentation qui leur est fournie par le Service du Défenseur du peuple dans le cadre de son travail d'orientation et de sauvegarde des droits fondamentaux des personnes privées de liberté.

181. Au nombre des autres avantages dont bénéficient les personnes privées de liberté figurent celui de se tenir au courant de ce qui se passe à l'extérieur grâce aux moyens de communication (mise à disposition de téléviseurs, de radios et de journaux) et de passer des appels téléphoniques (des cabines téléphoniques sont installées dans les zones de loisirs).

182. La loi n° 55 du 30 juillet 2003 portant refonte du régime carcéral contribue au respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté. On continue de tout mettre en œuvre pour réaliser les objectifs du Pacte international relatif aux droits civils et politiques

183. Outre ces facteurs, il y a le problème du personnel chargé de la garde et de la gestion des centres carcéraux. L'État a investi beaucoup dans la formation de ce personnel, pour qu'il respecte les droits fondamentaux des personnes privées de liberté.

184. Dans la mesure de ses moyens, l'État contribue à améliorer les facteurs que sont la création dans les centres carcéraux d'un dispensaire où travaille un personnel qualifié, la conclusion d'un contrat avec une entreprise chargée de fournir des repas nutritifs et appropriés aux détenus et la mise en œuvre de mesures autres que la peine d'emprisonnement proprement dite. En outre, l'État s'apprête à promulguer un nouveau code pénal qui humanise le droit pénal en remplaçant la procédure inquisitoire par la procédure accusatoire.

185. Enfin, il y a la question de la finalité du régime pénitentiaire. Il est question dans le Pacte de l'amendement et de la réinsertion sociale de la personne privée de liberté, tous principes qui sont énoncés dans la loi n° 55. On note que l'État est parvenu avec succès à assurer la réinsertion sociale des personnes privées de liberté.

186. Un régime carcéral adapté, le travail productif, la formation à des métiers interchangeables, l'enseignement supérieur et la pratique de valeurs sont autant d'éléments qui contribuent à la réalisation des objectifs de notre régime carcéral, lequel doit être au service de la personne privée de liberté.

187. L'Association d'aide aux détenus qu'officialise la loi n° 55 doit viabiliser l'État en vue du suivi et de l'assistance sociale dont ont besoin les personnes privées de liberté ou bénéficiant d'une mise en liberté conditionnelle.

Article 11

188. La Constitution dispose que nul ne peut être privé de sa liberté, si ce n'est en vertu d'un mandat écrit délivré par l'autorité compétente et selon les formalités légales, et pour des motifs préalablement définis par la loi; en ce qui concerne l'article considéré, il dispose expressément qu'il ne peut y avoir d'emprisonnement, de détention ou d'arrestation pour dettes ou à raison d'obligations purement civiles.

189. De même, les articles 30 et 31 de la Constitution disposent qu'il ne peut y avoir confiscation de biens et que sont seuls punissables les faits déclarés tels par une loi antérieure à leur commission, dès lors qu'ils s'appliquent exactement à l'acte contesté.

190. En ce sens, il n'existe pas de peine d'emprisonnement pour dettes ni pour le fait de n'être pas en mesure d'exécuter une obligation contractuelle, dès lors que celle-ci ne donne pas lieu à la commission d'une infraction.

Article 12

191. Selon l'article 37 de la Constitution, "chacun peut transiter librement par le territoire national et changer de domicile ou de résidence sans autre limitation que celle qu'imposent les lois ou les règlements en matière de transit, de fiscalité, de santé et de migration".

192. L'article 17 de la Constitution dispose que "les autorités doivent protéger la vie, la réputation et les biens des nationaux où que ceux-ci se trouvent, ainsi que des étrangers placés sous leur juridiction"; quant à l'article 19, il dispose que "nul ne peut avoir de privilège ou être l'objet de discrimination en raison de sa race".

193. En ce sens, l'article 20 de la Constitution établit l'égalité devant la loi des nationaux comme des étrangers; toutefois, il précise que, pour des raisons exceptionnelles tenant au travail, à la santé, à la moralité, à la sécurité publique et à l'économie nationale, il est possible de subordonner à des conditions spéciales l'exercice de certaines activités par les étrangers en général, voire de le leur refuser.

194. Les nationaux comme les étrangers sont égaux devant la loi, et les uns comme les autres ont le droit d'établir leur domicile à l'endroit de leur choix, sans autre entrave à l'exercice de ce droit qui puisse être apportée par les autorités que celles découlant du droit de propriété.

195. La première réglementation officielle de la gestion des migrations a été établie par le décret-loi n° 16 du 30 juin 1960, à l'époque où les migrations étaient gérées par le Département des migrations, qui relevait du Ministère des relations extérieures.

196. Par la suite, le décret-loi n° 38 du 29 septembre 1966 a créé le Département des migrations et des naturalisations, relevant du Ministère de l'intérieur et de la justice. Ce décret-loi a fixé les structures et les fonctions requises pour apporter un appui et donner effet aux dispositions adoptées antérieurement.

197. Durant les années 90, on s'est efforcé d'incorporer des changements à la structure organisationnelle du Département des migrations et naturalisations; il a cependant fallu attendre la loi n° 47 du 31 août 1999 pour ériger ledit département en Direction nationale, relevant encore du Ministère de l'intérieur et de la justice. Cela étant, les autorités ont décidé de doter la direction en question d'une structure organique plus fonctionnelle et conforme aux programmes et activités que celle-ci réalise à ce jour.

198. En réalité, pour ce qui est de la législation en matière de migration, elle continue d'être régie par le décret-loi n° 16 de 1960, dont le texte principal continue de s'appliquer. Par ailleurs, on a élaboré des normes diverses qui régissent, mises ensemble, le séjour des étrangers par le biais de différents visas.

199. Pour ce qui est de la migration de travail, le décret exécutif n° 17 du 11 mai 1999 établit les catégories de permis de travail et définit les conditions et modalités de délivrance, par le Ministère du travail et du développement du travail, des permis de travail aux étrangers dits itinérants, entre autres.

200. On peut déduire de ce qui précède que, durant les années 90, la réglementation des migrations n'a pas fait l'objet de modifications. La loi n° 47 de 1999 n'introduit pas une réforme véritable, car elle se contente d'apporter des modifications sur des points précis, comme la délivrance de visas aux itinérants, classification qui s'étend aux artistes travaillant dans les centres de nuit.

201. Aussi le législateur s'est-il préoccupé de voir l'État exercer des contrôles efficaces afin de protéger la vie et les droits des étrangers pratiquant cette activité.

202. Durant les années 90, différents instruments internationaux ont été ratifiés; ils illustrent la volonté d'empêcher certaines infractions, comme le trafic et la traite de personnes, en particulier lorsqu'il s'agit de personnes mineures.

203. Au nombre de ces instruments, on citera les suivants: Convention relative aux droits de l'enfant (ratifiée en 1990), Convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants (ratifiée en 1993) et Convention interaméricaine sur le trafic international des mineurs (ratifiée en 1998).

204. La loi n° 38 du 31 juillet 2000 portant approbation du statut organique de la *Procuraduría de la Administración* régleme la procédure administrative en général, ce qui représente un progrès dans l'accès à la justice, car comme précisé antérieurement, la législation en matière de migration remonte à 1960, et la loi n°38 comble les lacunes en ce qui concerne les recours qui peuvent être exercés, en autres. Cette loi établit notamment les principes administratifs, le réexamen des actes, le processus administratif, la présentation des requêtes, consultations, dénonciations et plaintes, les incidents, les empêchements et causes de récusation et, en général, tout ce qui a trait aux recours administratifs.

205. Dans le cadre du changement survenu dans le domaine des migrations en ce XXIe siècle, le Ministère de l'intérieur et de la justice a décidé de doter la Direction d'une structure organique plus fonctionnelle et conforme aux programmes et activités qui sont les siens, et il envisage d'actualiser en 2001 le manuel de l'organisation et des fonctions.

206. Cette restructuration devrait apporter plus de souplesse et de transparence dans la prestation des services définis par la loi comme relevant de la compétence de la Direction et mobiliser l'ensemble des services de celle-ci pour une meilleure gestion administrative, en accord avec les nouvelles tendances globales qui caractérisent le siècle nouveau.

207. Le décret exécutif n° 52 du 20 février 2003 définit les critères d'application pour les visas existants, régleme les aspects passés sous silence par les législations antérieures et envisage de nouveaux types de visas, entre autres.

Législation en matière de migrations destinée à lutter contre les infractions sexuelles

208. La loi n° 16 du 31 mars 2004, adoptée afin d'harmoniser la législation avec les principes et les droits consacrés par les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, cherche à sauvegarder les droits des personnes victimes d'infractions sexuelles.

209. Cette réglementation marque un grand progrès dans la voie de la prévention et de la répression de la traite des personnes, en créant des mécanismes à cet effet par le biais d'institutions gouvernementales.

210. Dans le sillage de la prévention de la traite des personnes, le Panama a ratifié la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et ses deux protocoles additionnels, à savoir le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes et le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer. Ils ont été adoptés par le biais de la loi n° 23 du 7 juillet 2004.

211. En outre, le Panama a ratifié en 2000 le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants et la Convention n° 182 de l'Organisation internationale du Travail (OIT) concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination.

212. Soucieux de perfectionner les garanties des droits fondamentaux en matière de migration, le Gouvernement a déposé à l'Assemblée nationale un avant-projet de loi portant réglementation des migrations et réformant substantiellement la législation actuelle; l'avant-projet en question a été présenté à l'Assemblée nationale en 2005.

213. Le 15 février 2005, le Gouvernement a installé au siège du ministère public la Commission nationale pour la prévention des infractions sexuelles, conformément à la loi n° 16 du 31 mars 2004. Cette loi énonce des dispositions visant à prévenir et à qualifier les infractions contre l'intégrité et la liberté sexuelles, et elle modifie et complète le Code pénal et le Code judiciaire.

214. L'article 228 de cette loi punit d'une peine d'emprisonnement de 4 à 6 ans et de peines de 150 à 200 jours-amendes quiconque "dans un esprit de lucre, facilite, encourage ou organise de façon quelconque l'exploitation sexuelle de personnes ou recrute à cette fin". La peine est portée de 8 à 10 ans lorsque la victime est un mineur ou une personne handicapée; il en va de même lorsque l'auteur est un récidiviste.

215. La Direction nationale des migrations et des naturalisations se propose de réglementer l'entrée et le séjour sur le territoire d'étrangers, ainsi que leur départ, en exerçant les attributions que le législateur lui confère en matière de migration.

216. En vertu de l'article 15 de la Constitution, les étrangers et les nationaux sont égaux devant la loi, et l'État est tenu de protéger les garanties fondamentales dont bénéficient les nationaux et les étrangers placés sous sa juridiction.

217. Par ailleurs, parmi les mesures adoptées en matière de migration figurent les obstacles à l'entrée et à la sortie, ainsi que les sanctions que constituent la mise en détention et l'expulsion, dans les conditions définies par le législateur.

218. Les étrangers qui souhaitent entrer sur le territoire panaméen sous une quelconque des classifications établies par la loi doivent satisfaire aux conditions permettant de les identifier et d'identifier la raison de cette entrée.

219. La Direction des migrations est tenue de veiller à la sécurité et à l'ordre public. Aussi la loi indique-t-elle les catégories d'immigration interdite, dont toute entrée sur le territoire en vue de la prostitution ou du proxénétisme.

220. La Direction des migrations peut refuser l'entrée au Panama ou le transit par celui-ci à des étrangers pour des motifs tenant à la sécurité, à la salubrité ou à l'ordre public, comme cela se fait par le contrôle exercé aux frontières.

221. Depuis quelques années, la Direction des migrations met en œuvre un système intégré avancé qui lui permet de vérifier aux frontières l'identité de personnes faisant l'objet d'un mandat judiciaire ou d'un autre empêchement, ainsi que le document qu'elles présentent.

222. La loi n° 47 de 1999 régit l'octroi des visas qui doivent permettre de contrôler l'entrée sur le territoire de ressortissants de pays faisant l'objet de restrictions en matière de migration.

223. Conformément aux normes constitutionnelles, tout étranger entré légalement sur le territoire peut y circuler librement selon les conditions définies dans le visa ou le permis d'entrée qu'il possède.

224. L'étranger qui souhaite séjourner au Panama au-delà du temps de séjour qui lui a été assigné, peut s'adresser à la Direction des migrations et accomplir les formalités exigées, dès lors qu'il remplit les conditions requises pour un séjour prolongé.

225. L'article 931 du Code administratif dispose que quiconque réside sur le territoire est protégé par la police, non seulement lorsqu'il demande l'aide de celle-ci, mais également lorsqu'il est porté atteinte à sa personne ou à ses droits individuels.

226. En revanche, l'étranger qui se trouve sur le territoire sans y avoir été admis comme résident se voit imposer une amende ou est appréhendé. En pratique, ce choix n'est pas opéré, la mise en détention étant immédiate et l'amende étant payée selon le montant précisé dans la loi.

227. Les fonctionnaires des services de migration sont habilités à appréhender tout étranger qui tente de pénétrer sur le territoire sans y être autorisé ou qui a été surpris sur le territoire sans être en possession d'un permis de séjour.

228. La règle est claire: un étranger ne peut être appréhendé que s'il se trouve sur le territoire en séjour illégal, et il ne peut être appréhendé de manière arbitraire, sauf les cas de flagrant délit envisagés dans la Constitution.

229. La Direction des migrations est en contact direct avec diverses institutions chargées de la sécurité qui contribuent au maintien de l'ordre public, comme la police nationale, de façon à pouvoir vérifier les cas compliqués et déterminer les mesures à prendre.

230. Le Code judiciaire, qui régit la procédure civile et la procédure pénale, dispose que toute personne qui n'a pas la nationalité panaméenne a le droit, durant la phase préparatoire de l'instruction, de prendre contact avec un représentant de son gouvernement accrédité auprès du Panama.

231. A cet effet, la Direction des migrations se tient en contact suivi avec les différents consulats, qui lui apportent leur aide pour confirmer l'identité des étrangers, assurer le contact avec les membres de la famille et assurer le retour de ses nationaux.
232. Les personnes faisant l'objet de restrictions à l'immigration peuvent être expulsées du territoire par la Direction nationale des migrations, tout comme celles qui sont entrées illégalement sur le territoire ou qui prolongent leur séjour sur le territoire alors que leur visa a expiré.
233. Les étrangers qui font l'objet d'une mesure d'expulsion, mais qui s'y soustraient ou qui reviennent par la suite au Panama sans l'accord de la Direction des migrations sont obligés de quitter le pays ou peuvent être mis en liberté moyennant production de leur billet de retour et avec l'accord de la Direction des migrations. Les étrangers qui ont exécuté une peine de prison doivent également être expulsés. En pratique, cette mesure n'est pas mise à exécution, et ce, pour des raisons humanitaires, surtout lorsque l'intéressé a des enfants panaméens.
234. Les cas de refus d'entrée sur le territoire, auxquels il peut être renoncé moyennant autorisation préalable du directeur des migrations, consistent à empêcher l'entrée sur le territoire national de toute personne auquel cet accès a été refusé antérieurement au titre du refoulement ou du rapatriement. Lorsque ce cas se présente, on refuse l'entrée sur le territoire et on ramène l'étranger à son port d'embarquement ou à son point de provenance.
235. Par mesure de sécurité et de protection des tiers, une personne peut être expulsée pour une des causes précitées, mais aussi pour des raisons tenant à la moralité, à la salubrité ou à l'ordre public. Toute décision d'expulsion doit être justifiée. Elle doit être motivée en conséquence.
236. La Direction des migrations délivre des visas multiples, assortis de permis de sortie, autorisant ainsi la sortie de personnes qui sont en train d'accomplir des procédures auprès de la Direction des migrations ou qui ont obtenu un statut de migrant légal, afin de leur garantir le droit d'entrer sur le territoire et d'en sortir tout en faisant l'objet d'un contrôle.
237. A titre de mesure administrative, on délivre un carnet d'identification aux personnes qui font l'objet d'une procédure pénale. Ce carnet, appelé carnet d'empêchement de sortie du pays, représente une mesure de précaution personnelle pour s'assurer que l'intéressé ne quittera pas le territoire national.
238. Cette mesure est prise en coordination avec les autorités judiciaires, les seules qui puissent décréter un empêchement de quitter le territoire national, la Direction nationale des migrations et des naturalisations n'étant pas habilitée à imposer une telle sanction pour quelque motif que ce soit.
239. Cette mesure est visée à l'article 2127 du Code judiciaire, qui permet de refuser la sortie du territoire national à des nationaux tout comme à des étrangers faisant l'objet d'une procédure pénale, pour des raisons évidentes tenant à l'instruction.
240. On notera que la Direction nationale des migrations et des naturalisations est habilitée dans ces cas à intervenir aussi bien auprès des nationaux qu'auprès des étrangers, ces deux catégories pouvant faire l'objet d'empêchements de sortie.

Les réfugiés

241. Le décret d'application n° 23 du 10 février 1998 organise la marche à suivre pour acquérir le statut de réfugié, le Panama ayant approuvé par le biais de la loi n° 5 de 1977 la Convention relative au statut des réfugiés.

242. Le titre II du décret crée ce qu'il est convenu d'appeler le "statut humanitaire provisoire de protection" qui s'applique en cas d'afflux massif de personnes qui pénètrent illégalement ou irrégulièrement sur le territoire national à la recherche d'une protection. En vertu de ce statut, les personnes ainsi accueillies n'ont pas les mêmes droits et avantages que les personnes auxquelles a été reconnu le statut de réfugié; il est prévu que la protection ainsi accordée le sera pendant deux mois et que l'exécutif, en consultation avec le Bureau national d'assistance aux réfugiés (ONPAR), pourra limiter les déplacements des personnes qui entrent en masse sur le territoire. En pratique, la protection a été prorogée jusqu'à une période de six ans.

243. En pratique, ces personnes, qui sont généralement de nationalité colombienne, sont établies dans les communes de Jaqué et Tuira (province de Darién). Comme le conflit en Colombie s'intensifie, beaucoup d'entre elles n'ont pu rentrer dans leur pays d'origine et continuent à vivre au Panama bien au-delà des deux mois fixés par le décret, voire pendant des années, sans avoir la possibilité de s'établir dans d'autres régions du pays ou de se déplacer librement, sauf lorsqu'elles sollicitent l'autorisation de le faire auprès des autorités compétentes (Direction des migrations, ONPAR ou police nationale) pour recevoir des soins médicaux ou d'autres raisons, cette autorisation étant rarement refusée.

244. Selon les recensements effectués par le HCR et par l'ONPAR, quelque 500 personnes vivent au Panama au titre de la protection temporaire; elles sont établies dans les communes de Jaqué et Tuira (province de Darién) et dans la commune de Puerto Obaldía (*comarca* de Kuna Yala).

245. Une analyse de la situation permet de conclure que la législation panaméenne fait une distinction entre la protection accordée aux personnes qui souffrent d'une persécution à titre individuel et celle accordée aux personnes qui arrivent en masse sur le sol panaméen à la recherche d'une protection. Cette dernière situation n'est pas envisagée dans les instruments internationaux relatifs à la protection des droits de l'homme des réfugiés. Aussi pourrait-on concevoir de réviser le décret d'application n° 23 du 10 février 1998 pour rendre le régime du réfugié conforme aux principes consacrés dans la Convention relative au statut des réfugiés et permettre au réfugié de bénéficier des garanties d'une procédure régulière et d'avoir accès aux ressources dont il a besoin, en particulier durant la procédure d'octroi du statut.

246. Afin de promouvoir les droits des réfugiés et sensibiliser l'opinion en général et de façon plus approfondie à ces droits et à leur droit de circuler librement, le Bureau national d'assistance aux réfugiés effectue un travail de formation, tant auprès des autorités qu'auprès de la société civile. Par ailleurs, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Service du Défenseur du peuple et les représentants de la société civile militent actuellement en faveur des modifications à apporter au décret n° 23 du 10 février 1998.

Article 13

247. La loi sur les migrations établit une distinction entre l'expulsion et la reconduite à la frontière, la première visant les personnes dont le permis de séjour a été annulé pour des raisons spécifiées dans la loi, la seconde visant les étrangers en situation irrégulière. Dans les deux cas, l'étranger a droit à des garanties, notamment celle de se voir communiquer le motif de la mesure prise à son encontre, y compris la mise en détention, et il dispose de voies de recours.

248. Depuis peu, on fait état du décret-loi n° 16 de 1960, qui fixe la procédure à suivre lorsqu'une personne est appréhendée avant d'être reconduite à la frontière. Selon cette procédure, tout étranger appréhendé par l'autorité compétente, au motif qu'il ne peut produire de document valide, doit être mis à la disposition de la Direction des migrations et il doit être informé par écrit de l'obligation qu'il a de légaliser son séjour ou de quitter le territoire. De même, l'autorité qui procède à l'arrestation est tenue de remettre l'étranger à la Direction des migrations dans les 24 heures qui suivent, conformément à la Constitution.

249. Les mesures d'expulsion ou de reconduite à la frontière doivent être traitées et ordonnées par la Direction nationale des migrations et des naturalisations, et les étrangers qu'elles visent peuvent déposer un recours contre celles-ci dans les trois jours ouvrables à compter de la notification desdites mesures.

250. Les deux voies de recours existant dans ces cas sont le recours en réexamen introduit auprès de la Direction nationale des migrations et des naturalisations et l'appel déposé auprès du Ministère de l'intérieur et de la justice; ces deux recours ont un effet suspensif.

251. L'étranger mis à la disposition de la Direction nationale des migrations ne peut l'être que s'il se trouve en situation irrégulière, lorsqu'il fait l'objet d'une interdiction d'entrée sur le territoire ou s'il revient dans le pays sans y être autorisé par la Direction nationale des migrations, alors qu'il faisait l'objet d'une interdiction.

252. Lorsqu'existe une de ces causes, le directeur national ordonne la mise en détention de l'étranger en ayant soin de respecter le droit de celui-ci de bénéficier des garanties d'une procédure régulière. L'étranger mis ainsi à la disposition de la Direction nationale des migrations a un entretien avec un inspecteur du Département des poursuites, lequel doit l'informer des motifs de son arrestation et établir un rapport contenant les renseignements personnels concernant l'étranger, ainsi que la manière dont il conçoit les motifs de son arrestation.

253. La procédure se déroule au Département des poursuites, sans le concours d'un avocat, sauf en bonne logique lorsque l'intéressé conteste les décisions de mise en détention et d'expulsion ou de reconduite à la frontière.

254. Le décret-loi n° 16 de 1960 précise les délais dans lesquels doivent être exercés les recours administratifs contre les décisions de la Direction nationale des migrations. On notera à ce sujet que le délai de trois jours à compter de la date de la notification est établi par le décret-loi n° 16 de 1960 et non par la loi n° 38 de 2000, celle-ci organisant la procédure administrative et ayant un caractère supplétif.

255. Les personnes en situation irrégulière mises à la disposition de la Direction nationale des migrations et des naturalisations sont logées dans un foyer d'hébergement possédant une section pour les hommes et une section pour les femmes et doté d'installations sanitaires minimums. On notera aussi que les mineurs ne sont pas mis à la disposition de la Direction des migrations, car ils sont confiés à d'autres autorités publiques.

256. Dans les installations de la Direction nationale des migrations, les personnes en situation irrégulière sont traitées avec dignité et il est tenu compte de leurs coutumes, qu'il s'agisse de l'alimentation, de la langue parlée, etc.

257. Une chapelle a été aménagée pour les différents cultes religieux; il y a des horaires de visite et il est possible de passer ou de recevoir des appels téléphoniques.

258. La Direction des migrations prend les mesures requises pour protéger les droits civils et politiques des étrangers conformément à l'article 17 de la Constitution, lequel dispose que l'État doit assurer la protection des droits fondamentaux des étrangers placés sous sa juridiction. Lorsque des étrangers souhaitent déposer une plainte pour violation de leurs droits, ils peuvent le faire auprès des autorités administratives en vertu de la loi n° 38 de 2000 qui organise ce dépôt de plainte.

259. En ce qui concerne l'éventualité de travaux forcés ou de traite d'êtres humains, la Direction nationale des migrations fournit, par le biais du Département des affaires juridiques, des orientations aux victimes et aux victimes potentielles, ainsi qu'aux personnes qui déposent plainte et leur indique les mécanismes auxquels elles peuvent recourir pour dénoncer une violation de leurs droits ou se protéger dans ce domaine. Souvent, il est recouru à l'appui du Ministère du développement social qui s'occupe des affaires qui lui sont soumises, surtout lorsqu'il s'agit de mineurs.

260. L'État met en œuvre une assistance et prévoit des moyens de réparation à l'intention des victimes de la traite des êtres humains, par l'intermédiaire du Centre d'assistance aux victimes géré par la police judiciaire et des foyers qui s'occupent des victimes de cette infraction, tout comme le Ministère du développement social, qui possède un tel foyer pour l'accueil des victimes de l'exploitation sexuelle.

261. En outre, la Direction des migrations est en contact étroit avec les organisations qui s'occupent de conseiller et d'appuyer les personnes en situation irrégulière, comme le Service du Défenseur du peuple et Caritas International.

262. La loi régissant la Direction nationale des migrations et des naturalisations permet de restreindre la liberté de mouvement lorsqu'il existe des motifs fondés sur la norme. A cet effet, on a créé des mécanismes permettant de contrôler efficacement les migrations et de veiller à la sécurité, comme la mise en détention des personnes en situation irrégulière, les interdictions de quitter le territoire, les permis de sortie et les obstacles mis à l'entrée d'étrangers, entre autres.

263. Les installations prévues pour l'hébergement des personnes en situation irrégulière sont en nombre réduit et en mauvais état, comme l'infrastructure en général; aussi, dans toute la mesure du possible, on s'efforce d'offrir aux personnes mises en détention les installations de base qui leur assureront une subsistance dans des conditions décentes.

264. Le souci de la sécurité ne peut être le monopole de la Direction nationale des migrations et des naturalisations. C'est pourquoi, des initiatives sont coordonnées étroitement avec d'autres institutions vouées à la sécurité de l'État, comme la police nationale, le Ministère de l'intérieur et de la justice, le pouvoir judiciaire, le ministère public, entre autres.

Article 14

265. En 1989, le Panama a connu un brusque changement de gouvernement. Le nouveau gouvernement a reçu des rapports faisant état d'une grande quantité de plaintes reçues par les instances judiciaires; la "lenteur" avec laquelle les affaires étaient traitées a été critiquée¹⁷.

266. De 1992 à ce jour, des progrès significatifs ont été réalisés dans le domaine législatif à l'effet de doter des meilleurs instruments juridiques ceux qui étaient chargés de veiller aux garanties judiciaires.

267. On commencera par signaler que la procédure pénale a été réformée en profondeur en vue de renforcer les principes fondés sur l'oralité, le bilatéralisme et le caractère contradictoire. On s'est efforcé aussi d'obtenir que les jugements soient rendus dans des délais raisonnables, conformément à ce qu'exige la Constitution. Des lois ont été adoptées à cet effet afin de réduire la durée des enquêtes pénales. En outre, on a introduit l'oralité durant la phase intermédiaire, celle de la qualification juridique, qui intègre les mécanismes de jugement dans le cadre d'une procédure abrégée et des jugements directs, la première de ces catégories s'avérant des plus utiles aujourd'hui.

268. En effet, la loi n° 1 du 3 janvier 1995 (*Journal officiel n° 22698* du 6 janvier 1995) a organisé le modèle susvisé de jugement pénal, tout comme elle a introduit la suspension conditionnelle du procès en tant que mécanisme de remplacement, lorsque l'accusé reconnaît les faits et que l'infraction est passible d'une peine inférieure à trois ans, ce qui permet de régler un grand nombre de cas qui engorgent le système alors qu'il existe d'autres formules, et qui tentent de rapprocher la fonction juridictionnelle de la justice restauratrice, celle qui répare, car ce mécanisme suppose que le dommage causé par l'infraction ait été réparé ou que la réparation soit suffisamment garantie, la victime acceptant des accords en ce sens ou l'auteur assumant formellement l'obligation de réparer le dommage dans la mesure de ses possibilités (Code judiciaire, art. 1982-A).

269. Pour ce qui est du droit d'être défendu, il est prévu que la défense peut intervenir dès le moment de l'arrestation de l'intéressé ou dès le moment où il est cité à comparaître pour un premier interrogatoire; il est également prévu de permettre à un proche, en l'absence de l'intéressé, d'accorder procuration au nom de celui-ci, cette faculté étant réservée au conjoint, aux parents jusqu'au quatrième degré de consanguinité ou aux parents jusqu'au deuxième degré de parenté par alliance.

¹⁷ Commission interaméricaine des droits de l'homme. Rapport sur la situation des droits de l'homme au Panama, 1990-1991.

270. De même, pour l'accomplissement de certains devoirs d'enquête précédant le premier interrogatoire de l'accusé, qui permettent de faire déjà de premières déductions, la présence d'un défenseur est obligatoire. Il en va ainsi de la reconnaissance photographique dont on sait qu'elle constitue un des premiers devoirs de l'enquête pénale devant permettre de découvrir l'auteur de l'infraction et de déduire des indices de responsabilité valides qui seront exploités dans les étapes suivantes. Aussi permet-on l'intervention d'un défenseur qui veillera au respect des exigences de la loi. Grâce à cela, on abandonne la pratique qui faisait de cette tâche une tâche qui s'accomplissait derrière le dos de l'intéressé, comme c'était le cas dans la pratique inquisitoire.

271. Quant à la procédure civile, elle a connu de profonds changements destinés à accélérer le cours des choses. C'est ainsi que la loi n° 15 de 1991 a créé de nouveaux circuits judiciaires et conçu des mécanismes procéduraux visant à réduire les démarches et exigences à chaque étape de la procédure, afin de renforcer les garanties données aux parties.

272. La loi n° 3 du 22 janvier 1991 a introduit des mesures provisoires distinctes de la détention provisoire, afin de réduire le recours excessif à ce genre de mesure, laquelle se trouvait à ce moment en crise, en exigeant la présence d'indices graves de responsabilité militent en la défaveur de l'accusé pour appliquer les mesures provisoires, l'accent étant mis sur la plus importante de ces mesures, à savoir la détention provisoire. Aussi le paragraphe b) de l'article 2147 place-t-il celle-ci au dernier rang des mesures applicables, allant jusqu'à préciser au paragraphe d) qu'elle n'est applicable que lorsque les autres mesures provisoires s'avèrent être inappropriées¹⁸.

273. Quatorze années après l'invasion du Panama par les États-Unis d'Amérique en 1989, la Présidente du Comité panaméen des droits de l'homme (CPDH), Marcela Rojas, a déclaré en décembre 2004 qu'il y avait eu des progrès dans les droits de l'homme situés sur les plans politique et civil¹⁹.

274. Il est indubitable que l'administration de la justice présente des déficiences pour ce qui est du retard judiciaire, du retard affectant le règlement des cas d'habeas corpus et en ce qui concerne la détention provisoire. Ce dernier point a été reconnu par la Cour suprême, lorsque celle-ci a déclaré, par exemple: "La détention provisoire dans des établissements carcéraux ne pourra être décidée que lorsque les autres mesures provisoires s'avèrent insuffisantes, ... sauf lorsque des mesures provisoires s'imposent absolument (Code judiciaire, art. 2147-D)." En ce sens, la privation de liberté est la première mesure qu'on applique en pratique, et généralement c'est la seule mesure, et elle a pour résultat le surpeuplement des prisons²⁰.

275. Il reste, malgré ces lacunes du système, que, comme on le verra plus loin, la société civile milite aux côtés de l'État pour l'adoption d'un système pénal reposant sur le respect des garanties fondamentales. Nous nous étendrons plus loin sur cette question, lorsque nous expliquerons qu'on envisage d'abandonner aux juges des garanties les décisions comme celles

¹⁸ Voir la façon dont s'articule l'article 9 dans le présent rapport (par. 103 et sq.).

¹⁹ *La Prensa*, 10 décembre 2004.

²⁰ *Registro Judicial de la Corte Suprema. Fallo del Pleno*, 7 février 2003.

relatives aux mesures provisoires personnelles, notamment les autres mesures susceptibles de modifier la situation de la détention provisoire²¹.

276. Il faut également signaler, comme on le verra par la suite, que les autorités sont en train d'adopter des mesures d'ordre administratif et législatif visant à améliorer le service dans l'administration de la justice.

277. Ainsi, en 1998, on a adopté une importante législation qui vise à protéger le droit des victimes d'une infraction²², dans la ligne des principes directeurs énoncés par l'ONU, comme l'a indiqué le parlementaire qui présentait le projet de loi devant l'Assemblée. Parlant de la tendance que l'on observe partout en Amérique et qui vise à sauvegarder les droits des victimes, il a déclaré ceci: "Cette tendance, je le redis ici, est en train de parcourir tous les pays d'Amérique latine et les pays développés. C'est ainsi qu'en 1985 le septième Congrès des Nations Unies a adopté expressément les principes fondamentaux en matière de justice qui doivent consacrer les droits des victimes d'infractions et les mettre à l'abri des abus du pouvoir"²³.

278. En outre, de même qu'on a reconnu que les prévenus étaient également parties au processus pénal, on a légiféré afin de renforcer le respect des garanties à observer durant ce processus²⁴. Ainsi, par exemple, on peut prendre connaissance de dispositions visant à modifier l'article 2038 du Code judiciaire pour lui faire dire ce qui suit: "En conséquence, dès le moment de sa mise en détention, le prévenu aura le droit de désigner un défenseur ou de demander qu'il lui en soit attribué un d'office. Il pourra désigner verbalement son défenseur au fonctionnaire compétent. En aucun cas, le détenu ne pourra être maintenu au secret. Il pourra s'entretenir librement, chaque jour, avec son défenseur". De même, il a été convenu d'ajouter deux paragraphes à l'article 2067 du Code judiciaire, lorsque celui-ci dispose ce qui suit: "Pour garantir les droits de la défense, les avocats auront le droit de réviser l'instruction et, moyennant une demande formelle en ce sens, de recevoir une copie des procès-verbaux d'instruction, à tout le moins dans les cinq jours à compter de l'ouverture de ladite instruction".

279. Le magistrat instructeur est tenu de garantir l'exercice effectif de ce droit. Le juge compétent sanctionnera d'une amende pouvant aller de 25 à 100 balboas le magistrat instructeur qui refuse ou accorde avec retard l'accès au dossier et aux copies correspondantes.

280. Tout cela suppose un véritable effort tendant à assurer l'égalité d'accès à la justice tant aux victimes qu'aux auteurs, dans le cadre du procès pénal instruit pour combattre les infractions. Ana Matilde Gómez, Procureur général, s'est exprimée en ces termes: "Toutes les sociétés doivent relever le défi que leur oppose l'infraction, celle-ci étant conçue comme un phénomène social qui blesse non seulement les valeurs et les intérêts juridiques mais qui porte également

²¹ Voir ce qui est décrit à propos de l'article 9 dans le présent rapport (par. 103 et sqq).

²² Loi n° 31 du 28 mai 1998, Journal officiel, n° 23553 du 29 mai 1998.

²³ Assemblée législative. Voir compte rendu de la session ordinaire du 21 mai 1998. Intervention du parlementaire Roberto Abrego.

²⁴ Loi n° 23 du 1er juin 2001. Journal officiel, n° 24316 du 5 juin 2001.

atteinte à la nature humaine; aussi ont-elles cherché avec persévérance à mettre au point des dispositifs visant à éradiquer l'infraction ou, à tout le moins, à réduire son incidence nocive. Il en est résulté une évolution du droit pénal, dans le sens d'un effort pour atteindre un meilleur équilibre entre la défense des intérêts de la société et ceux des victimes et des auteurs de l'infraction, ce qui n'est pas une tâche facile"²⁵.

281. L'opinion de la société civile sur cette question a été exprimée en ces termes dans les conclusions du rapport sur l'état de l'administration de la justice pénale au Panama (audit intitulé "audit citoyen de la justice au Panama") réalisé par l'organisation Alianza Ciudadana Pro Justicia:

1.1. Le Rapport sur le développement humain 2002 indique que 40,5 % de la population panaméenne se trouve en état de pauvreté, avec un revenu minimum qui ne parvient pas à remplir le panier de la ménagère; si nous ajoutons à cela le coût élevé de la défense privée et le nombre réduit de défenseurs commis d'office, ainsi que le service limité et toujours précaire qu'assurent les bureaux d'assistance juridique gratuite mis en place par les universités et par un nombre réduit d'organisations non gouvernementales, nous pouvons conclure que la justice pénale n'est pas accessible aux segments pauvres de la société panaméenne.

1.2. Les institutions chargées de préserver les garanties consacrées par la Constitution ne représentent pas un véritable instrument d'accès à la justice, car les droits fondamentaux qu'elles ont pour mission de protéger sont lésés par la rigueur formaliste qui rend de tels recours ou actions impossibles. Cette réalité met à nu les faiblesses et l'inconsistance de la culture juridique du système judiciaire en ce qui concerne les droits de l'homme. Aussi, dans la pratique, le recours contentieux destiné à sauvegarder les droits de l'homme débouche-t-il sur un échec et sur la négation des attentes de justice exprimées par les citoyens.

1.3. Le nombre réduit de défenseurs commis d'office ne permet pas d'assurer à la population pauvre le service gratuit établi par la Constitution. En outre, la défense d'office au titre de l'aide juridique se limite aux affaires pénales, à certaines affaires civiles et aux questions concernant les adolescents et les enfants. Pour ce qui est des personnes privées de liberté, elles sont pratiquement 50 % à recourir aux services d'avocats commis d'office, mais le nombre élevé d'audience auxquelles ceux-ci participent chaque jour déteint sur la qualité du service offert aux usagers.

1.4. Certaines organisations non gouvernementales proposent des services juridiques et une assistance dans ce domaine aux personnes à revenu limité, mais les ressources économiques de ces organisations ne leur permettent pas de répondre aux demandes des collectivités, sans compter que leur personnel professionnel est limité et que leurs activités attestent un manque de suivi, d'enregistrement, de contrôle et de systématisation.

²⁵ "*La injusticia de la justicia: camino hacia el fin de la impunidad*", discours du Procureur général prononcé à la fondation Libertad Ciudadana, le 15 septembre 2005.

1.5. En vertu d'une législation récente accordant une protection spéciale aux victimes d'infractions, les droits de ces personnes sont clairement définis en tant que parties au procès pénal. De même, la magistrature assise tout comme la magistrature debout ont créé des bureaux ou institutions chargés de fournir une aide et des conseils juridiques aux victimes d'infractions, mais le personnel et les ressources dont disposent ces bureaux sont, eux aussi, insuffisants.

1.6. La justice administrative de police qu'exercent dans tout le pays les corrégidors se heurte à de graves problèmes, comme l'insuffisance des salaires (ils n'atteignent pas le minimum légal), le faible niveau de scolarité, l'instabilité de la charge, l'absence d'un organisme chargé de coordonner et de superviser ce service d'administration de la justice. En bref, ces déficiences se répercutent sur la qualité du service offert à la communauté.
(Traduction)

282. Nous avons parlé des efforts déployés en direction d'un système pénal envisageant l'égalité des parties sur le plan juridique (comme expliqué plus haut), en ce qui concerne les droits civils et politiques sur le plan de l'administration de la justice. Mentionnons également que les mesures administratives prises sur le plan interne par les organisations responsables de l'administration de la justice pénale s'inspirent aussi des principes directeurs énoncés par les Nations Unies. Par exemple, pour prendre le cas du cabinet du Procureur général, il a intégré récemment dans la législation nationale, par l'intermédiaire de la résolution administrative n° 53 du 14 juillet 2005, les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, qui avaient été adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants²⁶. Citons ici quelques considérations et passages de ladite résolution:

Considérant

que la Déclaration universelle des droits de l'homme consacre les principes de l'égalité devant la loi, de la présomption d'innocence et du droit de toute personne à un procès public et équitable devant un tribunal indépendant et impartial,

que les magistrats du parquet jouent un rôle fondamental dans l'administration de la justice et que les normes qui régissent l'exercice de leurs importantes fonctions doivent promouvoir le respect et la réalisation des principes susvisés et contribuer de la sorte à la mise en place d'un système pénal juste et équitable (...)

Décide

En premier lieu: d'adopter certains des principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet qui ont été approuvés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à La Havane (Cuba) du 27 août au 7 septembre 1990;

²⁶ Résolution n° 53 du 14 juillet 2005 "par laquelle sont adoptés certains principes directeurs applicables au rôle des magistrats tels qu'ils ont été adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants" Journal officiel n° 25353, 29 juillet 2005

En second lieu: d'adopter en conséquence les principes directeurs suivants:

Les magistrats du parquet et les défenseurs du peuple au niveau municipal doivent justifier d'une formation appropriée et être conscients des idéaux et des obligations éthiques découlant de leur charge, tout comme de la protection que la Constitution et la loi accordent aux droits du prévenu et de la victime, et des droits et libertés fondamentaux reconnus par l'ordre juridique national et international.

(...)

Les magistrats instructeurs, comme la loi les y oblige, doivent exercer leurs fonctions avec impartialité, fermeté et diligence, respecter et protéger la dignité humaine et défendre les droits de l'homme, contribuant de la sorte à assurer le respect de la légalité et le bon fonctionnement de la justice pénale.

283. Comme autre exemple d'une mesure administrative visant à "protéger les droits de la défense" on citera un mémorandum du cabinet du Procureur général adressé aux magistrats instructeurs et leur rappelant l'obligation qu'ils ont de se conformer strictement aux articles 2008, 2013 et 2100 du Code judiciaire, articles relatifs aux droits de la défense du prévenu et ainsi conçus:

Article 2008. Le prévenu peut faire valoir ses droits conformément à la Constitution et à la loi depuis l'acte initial de procédure dirigé à son encontre jusqu'à la fin du procès.

Lorsqu'il est privé de liberté, il peut présenter des écrits et des pétitions auprès de ceux qui sont chargés de sa garde et qui transmettront ceux-ci immédiatement au magistrat instructeur ou au juge compétent.

En conséquence, dès le moment de sa mise en détention, le prévenu a le droit de désigner un défenseur de son choix ou de demander qu'il lui en soit attribué un d'office. Il peut désigner verbalement son défenseur au fonctionnaire compétent. En aucun cas, il ne peut être maintenu au secret. Il peut communiquer librement, chaque jour, avec son défenseur.

Article 2013. Chacun a le droit de désigner un défenseur à partir du moment où il est arrêté ou cité à comparaître en vue d'un interrogatoire.

En cas d'absence, les personnes suivantes peuvent, dans l'ordre, conférer pouvoir au nom du prévenu:

1. Le conjoint;
2. Les parents jusqu'au quatrième degré de consanguinité;
3. Les parents jusqu'au deuxième degré de parenté par alliance.

Article 2100. Tout prévenu a le droit, à partir du moment où il est mis en détention ou comparait pour interrogatoire, de demander lui-même ou par l'intermédiaire de son

défenseur que soient entendues les preuves à décharge, et ceci est obligatoire, pour peu que ces preuves soient appropriées.

En aucun cas, l'administration de ces preuves ne peut retarder l'instruction du procès en excédant le délai imparti à l'article 2033.

284. Le Procureur général a précisé que "l'omission ou la méconnaissance des droits prévus dans les normes susvisées peut entraîner la nullité du procès et, partant, l'impunité pour les actes visés"²⁷.

285. Une autre mesure administrative propre à assurer la célérité du procès consiste à "être attentif aux demandes formulées en ce sens par les parties" et "à répondre en temps utile aux demandes écrites de production de preuves"²⁸.

286. Tout ce qui vient d'être exposé s'inscrit parmi les initiatives du Gouvernement visant à garantir le respect de la légalité, conformément à ce que prévoient les normes internationales relatives aux droits de l'homme.

287. Cela dit, les pouvoirs publics aiment à s'appuyer sur les initiatives de la société civile pour ce qui est de l'administration de la justice. Il en va ainsi des initiatives lancées à partir de 2000 par la société civile en faveur d'une amélioration de l'administration de la justice au Panama. Aujourd'hui, les organisations les plus représentatives de la société civile en matière de justice oeuvrent, de concert avec l'administration actuelle, en faveur de l'adoption d'un code pénal et d'un code de procédure pénale s'inspirant du système de la procédure accusatoire.

288. L'article visé du Pacte trouve un fondement dans notre Constitution. Le chapitre premier du titre III de celle-ci²⁹, qui est intitulé "Droits et devoirs individuels et sociaux", énonce les droits fondamentaux du citoyen, ainsi que les garanties judiciaires prévues comme des mécanismes procéduraux visant à protéger ces droits et à en permettre l'exercice. Une lecture rapide de ce chapitre premier nous permet d'inférer que la relation entre l'individu et l'État qui apparaît à travers ces droits et garanties rejoint le contenu des articles 14 et 15 du Pacte, sans préjudice de l'application pratique qu'elle a eue dans notre réalité juridique, comme nous le verrons plus loin.

289. En premier lieu, nous examinerons la liberté personnelle et la protection de celle-ci grâce à une garantie procédurale, appelée action en habeas corpus. Les articles 21 et 23 de la Constitution prescrivent l'obligation de veiller à ce que la détention soit conforme à la légalité:

Article 21. Nul ne peut être privé de sa liberté, si ce n'est en vertu d'un mandat écrit délivré par l'autorité compétente, selon les formalités légales et pour des motifs

²⁷ Procureur général, secrétariat. Mémoire PGN-SG-129-06 adressé aux "chefs de parquet", concernant la "sauvegarde du droit de la défense", 22 juin 2006.

²⁸ Procureur général, circulaire PGN-SAL-009-05, 24 mars 2005.

²⁹ Voir Journal officiel n° 17210 du 24 octobre 1972. La Constitution a été modifiée en 1978, en 1983, en 1994 et en 2004.

préalablement définis par la loi. Ceux qui exécutent un tel mandat sont tenus d'en délivrer copie à l'intéressé, sur sa demande.

Le délinquant surpris en flagrant délit peut être appréhendé par toute personne et doit être remis immédiatement à l'autorité.

Nul ne peut être détenu pendant plus de 24 heures sans être mis à la disposition de l'autorité compétente. Les fonctionnaires qui violent cette règle sont sanctionnés par la perte de leur emploi, sans préjudice des peines établies à cet effet par la loi.

Nul ne peut être emprisonné, mis en détention ou arrêté à raison de dettes ou d'obligations purement civiles.

Article 23. Toute personne mise en détention en dehors des cas et sans les formes que prescrivent la Constitution et la loi doit être mise en liberté sur sa demande ou sur celle d'une autre personne, et ce, en vertu de l'action en habeas corpus qui peut être exercée immédiatement après la mise en détention et sans égard à la peine applicable.

Ladite action est examinée avant toutes autres affaires pendantes, dans le cadre d'une procédure sommaire, sans que cet examen puisse être suspendu en raison des jours et heures ouvrables.

L'action en habeas corpus est également exercée en cas de menace réelle ou certaine contre la liberté de circulation ou lorsque la forme ou les conditions dans lesquelles il est procédé à la détention ou le lieu où se trouve la personne mettent en péril son intégrité physique, mentale ou morale ou violent les droits de la défense.

290. Dans le même ordre d'idée, les normes constitutionnelles susvisées ont fait l'objet, à leur tour, d'une loi organique³⁰, insérée dans le Code judiciaire, qui établit les règles de procédure régissant les procès civils, pénaux et constitutionnels.

291. Le quatrième livre du Code judiciaire établit la garantie de l'habeas corpus sur la base de son article 2574, ainsi libellé:

Article 2574. Toute personne détenue en dehors des cas et de la forme que prescrivent la Constitution et la loi, par tout acte des autorités, des fonctionnaires ou des corporations publiques de quelque organe ou branche que ce soit a droit à une ordonnance d'habeas corpus, aux fins de comparaître immédiatement et publiquement devant un juge qui l'entendra et statuera sur la légalité de cette arrestation ou de cette détention et, dans la négative, la mettra en liberté, remettant ainsi les choses en l'état où elles se trouvaient.

292. Selon l'article 2575, les actes suivants sont illégaux:

a) La détention d'une personne opérée en méconnaissance des garanties procédurales prévues à l'article 22 de la Constitution;

³⁰ Loi du 18 août 1986.

- b) La privation de liberté d'une personne qu'on entend juger plus d'une fois pour la même infraction ou faute;
- c) La détention d'une personne opérée sur ordre d'une autorité ou d'un fonctionnaire qui n'a pas compétence à cet effet;
- d) La détention d'une personne protégée par une loi d'amnistie ou par une grâce;
- e) Le confinement, l'expulsion ou le bannissement sans fondement légal.

293. L'article 22 de la Constitution, auquel le paragraphe 1 de l'article 2575 se réfère, est ainsi libellé:

Article 22. Toute personne détenue doit être informée immédiatement et dans une forme qu'elle comprend des motifs de sa détention et de ses droits constitutionnels et légaux.

Les personnes accusées d'une infraction ont le droit d'être présumées innocentes jusqu'à ce que leur culpabilité ait été établie lors d'une audience publique où elles ont pu faire valoir les garanties établies pour leur défense. Tout détenu a le droit, à partir du moment où il est mis en détention, de se faire assister par un avocat dans les procédures policières et judiciaires.

La loi régleme cette matière.

294. Comme on le voit, les actions en habeas corpus protègent différents droits établis dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en l'occurrence dans son article 14, ainsi libellé en partie:

Article 14

(...)

2. Toute personne accusée d'une infraction pénale est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.

3. Toute personne accusée d'une infraction pénale a droit, en pleine égalité, au moins aux garanties suivantes:

a) Etre informée, dans le plus court délai, dans une langue qu'elle comprend et de façon détaillée, de la nature et des motifs de l'accusation portée contre elle;

(...)

d) Etre présente au procès et se défendre elle-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix; si elle n'a pas de défenseur, être informée de son droit d'en avoir un, et, chaque fois que l'intérêt de la justice l'exige, se voir attribuer d'office un défenseur, sans frais, si elle n'a pas les moyens de le rémunérer;

(...)

7. Nul ne peut être poursuivi ou puni en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de chaque pays.

295. Dans le même ordre d'idées, l'article 2577 du Code judiciaire reprend à son compte l'article 21 de la Constitution. En voici le texte:

Article 2577. L'autorité qui ordonne la détention d'une personne ou qui la prive de sa liberté de circulation doit le faire par écrit et exposer les motifs de cette décision. Ceux qui décident la privation de la liberté ou qui exécutent cette décision sont tenus de donner immédiatement copie de l'ordre de détention aux intéressés, sur la demande de ceux-ci.

296. La garantie de l'habeas corpus s'étend également aux personnes poursuivies pour des infractions ou contraventions définies et sanctionnées par la loi ou par un règlement de police (art. 2576).

297. Ci-après, nous exposons quelques affaires dont la Cour suprême a eu à connaître et qui illustrent le fonctionnement de l'article 21 de la Constitution dans le cadre de la procédure pénale.

Arrêt n° 1. Un avocat avait fait état de l'inconstitutionnalité du décret municipal n° 8 du 14 avril 1994 publié par le maire de San Miguelito. L'arrêt rendu par la Cour suprême le 25 janvier 1995 déclare que viole l'article 21 de la Constitution l'article suivant du décret: "Quiconque se trouve dans les rues de San Miguelito sans être en possession des papiers d'identité requis et qui ne peut justifier de sa présence en ce lieu est conduit au poste de police le plus proche pour y être mis à la disposition de l'autorité compétente". Le plaignant faisait valoir que ce décret violait la Constitution: "Conformément à la garantie découlant d'un mandat écrit, l'ordre de priver une personne de sa liberté de circulation, en l'occurrence de l'appréhender, ne saurait être impartie verbalement et doit l'être par écrit". La Cour suprême a considéré que l'article 2 du décret visé violait l'article 21 de la Constitution relatif à la forme de l'acte privant une personne de sa liberté et que cela constituait une raison suffisante pour admettre le grief d'inconstitutionnalité formulé par le plaignant³¹.

Arrêt n° 2. Le 6 août 1996, l'audience plénière de la Cour suprême a eu à connaître d'une action en habeas corpus formée au nom d'une femme qui avait été privée de sa liberté au motif qu'elle n'était pas en possession, au moment de son arrestation, de documents valides établissant qu'elle séjournait légalement dans le pays. L'avocat de cette personne a formé une action en habeas corpus contre le Directeur général des migrations et fait valoir que cette privation de liberté était contraire à la loi. Le plaignant a expliqué que la dame, d'origine dominicaine, avait été arrêtée dans un institut de beauté où elle était employée comme coiffeuse, en vertu de la décision du 15 juillet 1996 qui ordonnait de l'expulser du pays. Il a cependant fait observer que l'article 21 de la Constitution disposait que nul ne pouvait être privé de la sorte de sa liberté. A quoi le Directeur des migrations a répondu

³¹ *Registro judicial de la Corte Suprema* (registre des arrêts de la Cour suprême). Arrêt rendu en audience plénière, le 25 janvier 1995.

ceci: "Nous ordonnons l'arrestation de la dame... de nationalité dominicaine" au motif qu'"au moment de son arrestation cette personne n'était pas en possession de documents valides justifiant qu'elle séjournait légalement dans le pays". Après avoir fait état, à l'appui, d'une série de dispositions, il terminait en disant ceci: "La dame... de nationalité dominicaine "avait été mise à sa disposition en vue de son expulsion. La Cour suprême s'est prononcée comme suit: "Comme on le sait, l'action en habeas corpus a pour objectif de déterminer si les formalités prévues par la loi pour mettre une personne en détention provisoire ont été respectées, et ce, sous peine de nullité si une seule des formalités prévues par la loi n'a pas été appliquée". Et de poursuivre: "L'article 21 de la Constitution consacre le principe de légalité en matière d'arrestation lorsqu'il précise que "nul ne peut être privé de sa liberté, si ce n'est en vertu d'un mandat écrit délivré par l'autorité compétente et selon les formalités légales et pour un des motifs préalablement définis par la loi...". La Cour suprême a jugé que le Directeur national des migrations était habilité par d'autres règles à maintenir à sa disposition aux fins de la loi les étrangers qui n'étaient pas en possession de documents valides. Mais elle a ajouté que ces instruments et règles devaient "être conformes aux prescriptions constitutionnelles, la suprématie de la Constitution étant érigée en principe au Panama et qu'en conséquence, toute détention devait être conforme à la norme constitutionnelle susvisée". Elle a noté que l'ordre de mise en détention avait été émis 11 jours après l'arrestation de la personne et elle a fait observer que ladite direction ne pouvait procéder à des arrestations, même si la loi l'habilitait à prendre cette mesure, sans suivre une procédure ordonnée, séquentielle et essentiellement conforme à l'ordonnement constitutionnel. Elle a ajouté que la Direction des migrations avait décidé la mesure d'expulsion par sa résolution n°4594 du 15 juillet 1996, laquelle ne pouvait être considérée comme un ordre de mise en détention, car à la lecture, il n'apparaissait nulle part qu'il fallait procéder à la mise en détention provisoire de la susnommée. La Cour suprême a précisé que l'ordre de détention devait être formulé expressément. Il ne pouvait être tacite ni déduit de l'ordre d'expulsion, pareille interprétation allant à l'encontre de l'article 21 de la Constitution. (On peut consulter sur ce point les arrêts des 17 juillet et 19 juillet 1996, entre autres). Elle a poursuivi en disant que "la détention dont avait été victime la dame... était illégale, faute d'un mandat écrit dûment motivé pour justifier cette détention." Et de faire état d'un précédent, celui d'une personne qui avait été détenue pendant 2 mois dans des conditions analogues, alors qu'aucun ordre écrit ne justifiait cette détention. En l'espèce, la Cour suprême a jugé que "cette omission constituait une violation de l'article 21 de la Constitution et de l'article 2568 du Code judiciaire, et que, pour le reste, l'entrée irrégulière sur le territoire devait faire l'objet d'une procédure conforme à la législation sur les migrations et aux garanties fondamentales consacrées par la Constitution". Elle a conclu en ces termes: "La Cour suprême, réunie au complet, rendant la justice au nom de la République et en vertu de la loi, déclare donc illégale la détention de la dame... et ordonne sa mise en liberté immédiate, à moins qu'une autre affaire pénale ne s'y oppose"³².

³² Ibid., arrêt rendu à l'audience pénultième, le 6 août 1996.

298. Quant aux conditions d'application de la garantie visée, il nous paraît pertinent de nous référer à différentes affaires dont la Cour suprême a eu à connaître et qui lui ont permis d'exposer les différentes formes sous lesquelles l'habeas corpus pouvait se présenter dans notre ordre juridique.

1. Habeas corpus classique ou réparateur

299. Selon le juriste panaméen Rigoberto González, professeur à l'Université du Panama et actuellement Secrétaire général du cabinet du Procureur général, cette forme d'habeas corpus "s'oppose à une détention arbitraire déjà opérée et vise à procurer une réparation à la personne qui a été privée illégalement de sa liberté. Il s'agit donc d'un habeas corpus réparateur, c'est-à-dire qu'il répare le dommage infligé et rétablit le droit lésé"³³. Ce type d'habeas corpus est régi par l'article 2574 du Code judiciaire. Ci-après, nous rendons compte de deux affaires qui illustrent l'habeas corpus réparateur et dans lesquelles avait été méconnue la garantie établie à l'article 21 de la Constitution.

Arrêt n° 1. Une action en habeas corpus avait été introduite contre le ministère public (première section, spécialisée dans les infractions en liaison avec les drogues). L'arrêt a été rendu le 7 février 2003. L'avocat faisait valoir que l'arrestation de son client était illégale, car aucune charge ne figurait contre celui-ci dans le dossier pénal, et que l'ordonnance de mise en détention provisoire s'expliquait uniquement par le fait que son client accompagnait d'autres personnes au moment de l'arrestation. De son côté, le procureur expliquait qu'il avait ordonné la mise en détention provisoire par ordonnance. Il ressort du dossier qu'un officier de police qui se trouvait à l'aéroport le 9 juillet 2002 a observé une personne nerveuse qu'il a décidé de faire transporter à un dispensaire pour y faire une radiographie de l'estomac, car on soupçonnait que la personne avait avalé des comprimés de drogue. L'examen s'est avéré positif. La personne en question a déclaré qu'elle avait été engagée par deux Colombiens pour transporter 108 comprimés d'héroïne vers les États-Unis. Elle a ajouté que ces Colombiens devaient rapporter un véhicule à une agence de location de voitures. La police s'est rendue à l'endroit indiqué et y a arrêté deux Colombiens, qui étaient accompagnés de la personne invoquant le présent habeas corpus. La Cour suprême a examiné si la procédure suivie en matière de mise en détention était conforme aux prescriptions de l'article 22 de la Constitution et en accord avec les articles 2574, 2575, 2577 et 2152 du Code judiciaire. Elle a noté que l'ordonnance du 11 juillet 2002 décidant la mise en détention provisoire du demandeur se fondait sur la commission alléguée d'une infraction contre la santé publique. Elle a précisé qu'en vertu de l'article 2152 du Code judiciaire, l'ordonnance décrétant la mesure privative de liberté devait énoncer les éléments de preuve invoqués à l'encontre de l'auteur du fait punissable dont la mise en détention était ordonnée (paragraphes 2 et 3 de l'article 2152). Elle a relevé que l'unique charge pesant sur la personne détenue était de s'être trouvée en compagnie des prévenus au moment de la remise du véhicule à l'agence de location. Selon la Cour suprême, cette présence ne pouvait être considérée comme un indice grave justifiant une mesure restrictive de la liberté, car cette présence au moment de la remise du véhicule était circonstancielle, et le fait de cohabiter ne pouvait, lui non plus, être considéré comme un élément de preuve lié à l'infraction. Ayant pris acte du fait que l'ordonnance de mise en

³³ González, Rigoberto. *Curso de derecho procesal constitucional*. Panama, 2002, p. 202.

détention provisoire n'était pas conforme au paragraphe 3 de l'article 2152 du Code judiciaire, la Cour suprême a jugé que cette ordonnance était illégale³⁴.

Arrêt n° 2. Le 4 septembre 2003, la Cour suprême, réunie en audience plénière, a statué sur une action en habeas corpus introduite en faveur d'une Panaméenne qui était détenue au "Centro femenino de rehabilitación" sur ordre du procureur (section 2, drogues). La personne en question avait été cueillie à son domicile, où l'on avait trouvé des substances illicites. Selon le dossier, elle avait reconnu avoir une liaison avec un homme, lequel avait reconnu lui-même lors d'un interrogatoire qu'il avait accès à l'appartement de la dame et qu'il y avait introduit la drogue à son insu. La plaignante faisait valoir que la détention était illégale, car, bien que la commission d'un fait punissable ait été établie, la détention provisoire ne satisfaisait pas aux conditions énoncées au paragraphe 3 de l'article 2152 du Code judiciaire. En effet, il n'existait à l'encontre de la personne détenue aucun indice et aucune preuve de l'infraction reprochée qui pût justifier cette mesure provisoire à caractère personnel allant à l'encontre du principe de la présomption d'innocence régissant la procédure pénale panaméenne en vertu de l'article 22 de la Constitution. La Cour suprême a considéré que faute d'avoir établi qu'il avait satisfait aux exigences du paragraphe 3 de l'article 2152 du Code judiciaire, le procureur (section 2 spécialisée dans les infractions relatives aux drogues) n'avait pas fait état de raisons suffisantes justifiant la détention provisoire de la personne visée, et elle a déclaré illégale la mesure provisoire à caractère personnel qui avait été prise³⁵.

2. Habeas corpus préventif

300. Cette forme d'habeas corpus vise à éviter qu'une personne soit arrêtée et mise en détention en vertu d'une mesure arbitraire ou illégale prise à son encontre. Dans cette hypothèse, la mise en détention n'a pas encore eu lieu mais il existe une menace réelle et certaine de la voir se réaliser, un ordre de détention arbitraire ayant été émis à cet effet³⁶.

301. Cette forme d'habeas corpus ne figurait pas expressément dans l'ordre juridique panaméen. Toutefois, la Cour suprême réunie en audience plénière l'a reconnue dans son arrêt du 18 novembre 1991:

A la position adoptée par le "Primer Tribunal Superior" la partie qui invoque l'*amparo* à l'appui de son appel oppose les arguments ci-après:

Partant de la distinction qu'il fait entre la mise en détention physique d'une personne et l'ordre de mise en détention préventive qui aurait pu être décidé contre cette personne, le plaignant soutient que le sens littéral, naturel et évident de la règle constitutionnelle consacrant l'action en habeas corpus exige comme condition préalable que celui qui l'invoque ait été mis en détention et qu'il n'y ait pas eu

³⁴ Ibid., affaire jugée en séance plénière, 7 février 2003.

³⁵ Ibid., 4 septembre 2003.

³⁶ Ibid.

simplement un ordre de mise en détention décidé contre lui, car dans ce dernier cas, la Constitution prévoit le recours en *amparo*. Autrement dit, toujours selon le plaignant, l'article 23 de la Constitution prévoit comme une des conditions essentielles de l'action en habeas corpus que le plaignant soit effectivement privé de sa liberté, et donc la juridiction constitutionnelle n'admet pas ce qu'on appelle l'habeas corpus préventif.

(...)

La paralysie que manifeste notre législation face au développement des droits fondamentaux qu'ont connu d'autres pays paraît évidente, lorsqu'on compare le texte de l'article 23 de la Constitution et de l'article 2565 du Code judiciaire qui développe l'article 23 avec celui de la récente loi costa-ricienne dite "Ley de la jurisdicción constitucional", promulguée en octobre 1989.

(...)

Aussi, malgré cette paralysie apparente de notre législation en ce qui concerne la régulation des droits fondamentaux, la Cour suprême considère que l'action en habeas corpus constitue une procédure appropriée pour obvier à des ordres de détention arbitraires ou illégaux, même lorsque ces ordres n'ont pas encore été exécutés... L'intention de la Cour est évidente et, selon la plénière, elle n'est pas contestable. Il s'agit de faire de l'habeas corpus le point de concentration des garanties procédurales permettant au citoyen non seulement de rétablir sa liberté personnelle lorsqu'elle a été méconnue par des actes arbitraires ou illégaux, mais également d'obvier à des mesures également arbitraires et illégales qui restreindraient la pleine jouissance de ce droit inaliénable du citoyen.

302. Cependant, à la suite de la réforme constitutionnelle de 2004, l'article 22 a été inséré, qui dit ceci à propos de l'habeas corpus préventif:

L'habeas corpus peut également être invoqué lorsqu'il existe une menace réelle ou certaine contre la liberté personnelle (...).

303. Ce que l'on prétend éviter en recourant à ce type d'habeas corpus, ce sont les traitements vexatoires, dégradants, les traitements qui portent atteinte à la dignité humaine des détenus. Il ne s'agit pas de faire face, de protéger la liberté contre un ordre de détention ou de recouvrer une liberté qui a été restreinte arbitrairement, mais d'offrir une protection aux détenus, lorsqu'ils font l'objet de mauvais traitements ou de mesures vexatoires dans les centres carcéraux. Par la suite, la Cour suprême, saisie d'une action en habeas corpus qualifiée par le demandeur lui-même d'"action extraordinaire en habeas corpus correctif" qui était introduite précisément afin de faire déclarer illégal le transfèrement dont le détenu avait fait l'objet vers l'île pénale de Coiba, en invoquant à l'appui la violation des articles 22 de la Constitution et 2146 du Code judiciaire, a déclaré ce qui suit:

Comme on peut le noter dans la présente affaire, le demandeur lui-même fait valoir que son action en habeas corpus est ce que la doctrine appelle un habeas corpus correctif, lequel, même s'il n'est pas prévu expressément par notre Constitution et par nos lois, a

néanmoins été reconnu par la jurisprudence de notre Cour suprême dans ses arrêts des 11 août 1993 et 24 août 1994.

304. Ainsi, le cas d'espèce est examiné à la lumière de cette forme d'habeas corpus, qui vise à garantir au détenu un traitement correct à tout moment, en ce qui concerne son droit "à l'assistance d'un avocat dans les procédures policières et judiciaires", selon l'article 22 de la Constitution; il en va de même de la proximité qui doit être maintenue avec le magistrat instructeur et avec le juge.

305. Après avoir examiné les arguments constitutionnels et les documents produits, la Cour suprême s'est exprimée en ces termes:

Selon la Cour, s'il est exact que les motifs invoqués par le directeur des établissements carcéraux pour justifier le transfèrement du détenu d'un centre pénal à un autre sont valides, il reste qu'ils ont causé un grave préjudice au plaignant, car celui-ci se trouve pratiquement coupé du tribunal saisi de son affaire, ainsi que de son défenseur, au point que la décision prise par ledit directeur ne lui a été communiquée qu'avec plusieurs jours de retard.

La mesure adoptée viole donc les garanties et le droit du prévenu d'être en contact constant et immédiat avec son défenseur et avec le tribunal qui doit le juger, et cela est encore plus vrai lorsqu'il est détenu en attente de jugement.

C'est pourquoi, la Cour suprême, réunie en audience plénière et rendant la justice au nom de la République et en vertu de la loi, déclare illégal le transfèrement du prévenu du centre pénal de Coiba, tel qu'il a été décidé par le directeur des centres carcéraux du Ministère de l'intérieur et de la justice, et ordonne que le prévenu sera transféré à une prison sise dans le ressort du tribunal qui connaît de son affaire³⁷.

306. Afin d'exposer en des termes plus concrets la façon dont est appliquée la garantie de l'habeas corpus dans l'ordre juridique panaméen, on énoncera ci-après certaines des règles du Code judiciaire concernant la procédure à suivre pour introduire une action en habeas corpus³⁸.

a) L'action peut être introduite par la personne lésée ou par toute autre personne agissant pour elle, sans devoir justifier de pouvoirs. Elle peut être formulée verbalement, par télégramme ou par écrit (art. 2585);

b) L'injonction d'habeas corpus est signifiée sans retard à celui qui a ordonné la mise en détention. Elle est également portée à la connaissance, par le moyen le plus approprié et le plus efficace, du fonctionnaire à la garde duquel est confié le prisonnier ou le détenu, afin qu'il remette celui-ci immédiatement au fonctionnaire qui connaît de la demande (art. 2587);

c) L'injonction d'habeas corpus est notifiée de préférence à personne, dans les deux heures qui suivent son expédition (art. 2588);

³⁷ Ibid.

³⁸ Voir en annexe les statistiques relatives aux actions en habeas corpus.

d) Une fois notifiée l'injonction d'habeas corpus, l'autorité ou le fonctionnaire qui a procédé à la mise en détention est tenu de remettre immédiatement la personne détenue au fonctionnaire qui connaît de la demande d'habeas corpus. Lorsque le détenu se trouve à une distance égale ou inférieure à 50 km, le délai de remise est de deux heures, en plus de la distance à parcourir (art. 2589);

e) En même temps que la remise du détenu, le fonctionnaire à qui est adressée l'injonction doit présenter un rapport écrit établissant qu'il a ordonné la mise en détention, les raisons ou motifs de fait et de droit pour lesquels il a procédé à celle-ci, ainsi que le lieu, le moment, la raison et le nom du fonctionnaire à la disposition duquel se trouve la personne, au cas où celle-ci aurait été transférée (art. 2591);

f) Une fois mis à la disposition du fonctionnaire de justice qui connaît de l'habeas corpus, le détenu peut réfuter oralement, lui-même ou par l'intermédiaire de son fondé de pouvoir, les faits et autres circonstances exposés dans le rapport ou en alléguer d'autres, afin d'établir que sa détention est illégale (art. 2593);

g) Si la personne qui doit donner suite à l'injonction d'habeas corpus refuse de le faire dans le délai prescrit, sans juste motif, le juge émet aussitôt une autre injonction qu'il adresse à son supérieur ou à l'autorité ou à l'entité politique qu'il estime appropriée, en lui demandant de traduire le récalcitrant devant le tribunal qui a émis l'injonction en habeas corpus (art. 2595);

h) Outre les preuves qu'il peut administrer dans toute action en habeas corpus, le demandeur peut présenter toutes les preuves qu'il estime nécessaires. Il le fait à l'audience. Si un délai est nécessaire à cet effet, le tribunal lui en accorde un de 24 heures au maximum, sauf si le détenu demande un délai plus long, lequel ne pourra excéder 72 heures (art. 2598);

i) Une fois remise la personne détenue, et une fois remis le rapport et autres documents afférents, le tribunal de l'habeas corpus doit se réunir immédiatement (art. 2599);

j) Aussitôt après la fin de l'audience, lorsque celle-ci se tient, ou après le reçu du rapport et des documents afférents, le tribunal de l'habeas corpus rend son jugement (art. 2600);

k) Lorsque la détention n'a pas de fondement en droit, le tribunal de l'habeas corpus ordonne la mise en liberté immédiate de la personne détenue arbitrairement (art. 2601);

l) Le tribunal de l'habeas corpus a l'obligation de faire exécuter l'ordre de mise en liberté énoncé dans le jugement qui met fin au procès (art. 2602);

m) La personne mise en liberté en exécution de l'injonction d'habeas corpus ne peut être arrêtée et détenue de nouveau pour les mêmes faits ou les mêmes motifs, sauf si apparaissent de nouveaux éléments de preuve qui le justifient (art. 2604);

n) La même procédure peut être suivie lorsque le juge compétent pour délivrer une injonction d'habeas corpus découvre, en visitant la prison ou un établissement pénitentiaire, des personnes détenues sans motif connu ou sans être mises à la disposition d'aucune autorité ou d'aucun fonctionnaire compétent (art. 2505);

o) Toute injonction délivrée par le magistrat qui connaît de l'habeas corpus doit être mise à exécution sans délai par l'autorité ou par le fonctionnaire auquel elle est adressée (art. 2506);

p) La sentence du tribunal de l'habeas corpus peut faire l'objet d'un appel avec effet suspensif lorsqu'il est justifié par la détention. Ce recours doit être formé dans l'heure qui suit la notification, laquelle se fait par édit. La juridiction d'appel rend son arrêt dans les 24 heures qui suivent l'édit en question (art. 2608);

q) Aucun incident d'aucune sorte ne peut avoir lieu dans le courant des négociations autour de l'habeas corpus. Les juges ne peuvent non plus être récusés ou se récuser, sauf s'ils se déclarent dans l'impossibilité de siéger du fait de leur parenté au quatrième degré de consanguinité ou au deuxième degré d'alliance, ou lorsqu'ils ont émis l'injonction ou connu du procès en première instance (art. 2610).

307. Conformément aux directives concernant l'établissement des rapports, notamment le point D relatif au cadre juridique de la protection des droits de l'homme à l'échelon national, où il est indiqué que les États doivent fournir des informations concernant l'étendue de la compétence des autorités judiciaires, nous énonçons ci-après les normes de compétence relatives à l'habeas corpus.

Article 2611. Sont compétents pour connaître d'une action en habeas corpus:

1. La Cour suprême siégeant au complet, pour les actes émanant d'une autorité ou d'un fonctionnaire ayant pouvoir et juridiction sur tout le territoire de la République ou sur au moins deux provinces;
2. Les tribunaux supérieurs de district judiciaire pour les actes procédant d'une autorité ou d'un fonctionnaire ayant pouvoir et juridiction sur une province;
3. Les juges de circuit dans le domaine pénal, pour les actes procédant d'une autorité ou d'un fonctionnaire ayant pouvoir et juridiction dans un district de sa circonscription;
4. Les juges municipaux, pour les actes qui procèdent d'une autorité ou d'un fonctionnaire ayant pouvoir et juridiction partiels dans un district judiciaire.

308. On continue de critiquer les retards qui surviennent dans le règlement des recours présentés. Mais lorsque la loi dispose qu'il y a lieu de suivre une procédure sommaire, il faut souligner les changements qui sont apportés pour améliorer l'efficacité. Par exemple:

a) Conformément à l'audit civique réalisé par l'organisation Alianza Pro Justicia Ciudadana, en 1995 il y a eu 646 actions en habeas corpus, le chiffre atteint en 2000 étant de 506 actions. Le taux de résolution pendant ces deux périodes a été de 91 % par rapport aux actions introduites³⁹;

³⁹ Alianza Pro Justicia Ciudadana, "*Auditoria Ciudadana de la Justicia en Panamá*", mars 2004.

b) L'habeas corpus dit préventif, qui avait été l'objet de discussions dans les arrêts de la Cour suprême, a été introduit en 2004 dans la Constitution, comme indiqué plus haut;

c) Sur le plan administratif, au moins en ce qui concerne le cabinet du Procureur général, les magistrats instructeurs sont invités à répondre aux actions en habeas corpus dans le délai prescrit par la loi⁴⁰.

309. L'article 22 de la Constitution évoque la garantie qu'est la présomption d'innocence et constitue l'expression subjective de l'article 32, relatif au respect de la légalité. Les garanties procédurales revêtent un double caractère ou ont une fonction double au sein de l'ordre juridique. Dans sa dimension objective, une garantie procédurale joue le rôle d'un principe directeur dans un système donné, elle imprègne le reste de l'ordre juridique et elle est le reflet des valeurs fondamentales qu'assume une société déterminée. Dans sa dimension subjective, la garantie procédurale confère au particulier un droit et le pouvoir d'exiger la protection de ce droit.

310. En conséquence, les garanties procédurales dans leur dimension objective ne sont pas susceptibles de suspension durant un état de crise (état d'urgence dans la législation panaméenne), car elles ne créent pas un droit subjectif pour les particuliers, et elles constituent des principes directeurs exprimant les valeurs assumées dans un ordre juridique.

311. Le livre pénal du Code de procédure judiciaire instaure diverses institutions et normes visant à préserver la garantie de la présomption d'innocence dans le cadre du procès pénal. Selon l'article 2040, aucune réserve ne sera formulée à propos de l'instruction pour ce qui est des avocats et des parties, et ils pourront s'informer à tout moment de l'état de la procédure. Cela veut dire que l'instruction est un sujet réservé pour quiconque n'est pas partie au procès, et ce, afin de protéger l'identité et la présomption d'innocence de toute personne qui fait l'objet d'une enquête, sans avoir pour autant été officiellement inculpée (mise en examen ou accusée) ni jugée conformément aux règles qu'impose le respect de la légalité.

312. Selon l'article 2079 du Code judiciaire, "la présomption d'innocence impose des réserves en ce qui concerne le nom et autres renseignements qui permettent d'identifier l'intéressé ou d'établir un lien entre lui et l'infraction qui fait l'objet d'une enquête. La violation de cette disposition constitue l'infraction de calomnie. Une exception est faite pour le cas des délinquants de droit commun reconnus comme extrêmement dangereux, dont la recherche et la localisation grâce aux moyens de communication de masse sont autorisées par le ministère public".

313. On trouve également dans la loi n° 15 du 28 octobre 1977 (Journal officiel, n° 18468 du 30 novembre 1977) portant adoption de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, à l'article 8 (relatif aux garanties judiciaires) paragraphe 2, le principe de la présomption d'innocence, qui est énoncé ainsi: "Toute personne inculpée d'une infraction a le droit d'être présumée innocente aussi longtemps que sa culpabilité n'a pas été établie légalement".

⁴⁰ Cabinet du Procureur général, circulaire PGN-SAL-009-05 du 24 mars 2005.

314. On l'aura bien noté, la législation panaméenne prévoit une ample couverture normative se référant au principe de la présomption d'innocence, qui est au centre de la procédure pénale et qui est contenue également dans les conventions et instruments internationaux auxquels le Panama adhère, comme, par exemple, la Convention américaine relative aux droits de l'homme, instrument qui a valeur de loi. Cependant, dans ses arrêts des 8 novembre 1990 et 19 mars 1991, la Cour suprême a jugé que l'article 8 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme constituait conjointement avec l'article 32 de la Constitution un ordonnancement constitutionnel en ce qui concerne la garantie constitutionnelle du droit à un procès équitable; elle a précisé que ce dernier article était d'application extrêmement stricte, alors que l'article 8 de la Convention américaine étendait la protection procédurale à d'autres aspects non prévus à l'article 32. Ainsi donc, ces deux arrêts ont tenté d'étendre un droit fondamental qui joue un rôle essentiel pour renforcer l'état de droit; à coup sûr, comme indiqué plus haut, les normes de droit international ne trouvent pas place dans la hiérarchie constitutionnelle panaméenne. Exceptionnellement, certaines normes de cette nature qui ont été ratifiées par le Panama peuvent prendre rang dans cette hiérarchie à condition de consacrer des droits fondamentaux, comme le droit de bénéficier des garanties d'une procédure régulière.

315. La Cour suprême réunie au complet a rendu un arrêt le 30 avril 1991 qui souligne l'équilibre qu'il faut instaurer entre la présomption d'innocence et le droit à l'information de la société, de manière à préserver la dignité humaine et à apporter des informations sur les procès pénaux. La Cour suprême s'est exprimée en ces termes:

À la lumière des observations ainsi formulées, on comprendra plus facilement pourquoi il est indispensable de se garder de donner une description physique et de communiquer le nom d'un prévenu durant la phase de l'instruction, et non pas jusqu'au moment où est rendu à son encontre une sentence exécutoire (forcément condamatoire) comme le veut la norme contestée, car la société, elle aussi, a le droit d'être informée. On se représente tout le mal qu'un manque de prudence dans l'observation du devoir de réserve visé risque de faire à une personne qui fait l'objet d'une enquête pénale et qui, pour finir, bénéficie d'un abandon des poursuites, par rapport à une société prévenue par une information, que celle-ci relève ou non du sensationnel, sans compter que, d'autre part, la publication de cette information peut, comme cela arrive, gêner l'enquête en cours. Par ailleurs, quelle garantie d'un procès équitable aurait cette personne si les partenaires pouvaient déjà se faire une idée de son affaire? Comme le montrent les études criminologiques, les personnes faisant l'objet d'une enquête pénale ont beaucoup à souffrir, notamment en raison de la stigmatisation sociale consécutive. Aussi est-il indéniable qu'il faut absolument instaurer un équilibre entre la présomption d'innocence et le droit à l'information de la société, ces deux droits fondamentaux étant consacrés par la Constitution, et il faut faire en sorte que, d'une part, le droit à la dignité humaine soit préservé et que, d'autre part, la société puisse bénéficier du droit à l'information en ce qui concerne les procès pénaux.

Cet équilibre peut être à coup sûr le fruit de l'harmonisation des articles 22, 37 et 89 de la Constitution. Ceci suppose que l'on préserve le principe de l'"unité du texte constitutionnel", unité qu'il faut rechercher pour prévenir un éventuel conflit de droits, par le biais d'une interprétation mettant en relation les principes de base de la Constitution. Il faut donc rechercher une interprétation qui "instaure un équilibre, et non une hiérarchisation, entre des droits en concurrence, car ils font tous partie de l'ordre juridique

qu'il faut conserver et harmoniser dans toute la mesure du possible", comme le reconnaît la jurisprudence du Tribunal supérieur d'Espagne.

316. Par ailleurs, la présomption d'innocence oblige celui qui accuse à endosser la charge de la preuve. Autrement dit, il doit être celui qui désamorce cette présomption, en vertu de l'aphorisme qui veut qu'on soit innocent jusqu'à preuve du contraire, ou du principe *onus probandi*, en vertu duquel, compte tenu du caractère public et de l'intérêt commun que présente le droit pénal, il incombe à l'État de faire la preuve de la responsabilité pénale et de porter en conséquence des charges contre le prévenu ou l'accusé. Celui-ci n'a pas à établir son innocence, car il se trouve dans une situation juridique qui n'a pas à être construite; bien au contraire, elle doit être détruite pour désamorcer la présomption d'innocence.

317. En ce sens, le Code judiciaire dispose en son article 2044 que le magistrat instructeur doit mener les enquêtes afin de faire toute la lumière sur le fait punissable et la personnalité de son auteur. Quant à l'article 2031, il dispose que l'instruction doit avoir comme objectif d'établir l'existence du fait punissable grâce à la réalisation de toutes les diligences pertinentes et utiles à la découverte de la vérité. La présomption d'innocence signifie pour la personne prévenue d'un fait délictueux, le renversement de la charge de la preuve, car c'est à celui qui accuse d'apporter des preuves et, grâce à celles-ci, de désamorcer ladite présomption.

318. Notre ordre juridique est régi, de la même façon, par le principe *in dubio pro reo*, selon lequel le prévenu (l'accusé) bénéficie d'un état d'innocence, le doute qu'éprouve le tribunal à l'égard de l'infraction qui lui est reprochée devant jouer en sa faveur. C'est que la condamnation exige une certitude. Le doute doit exclure cette condamnation. Le doute légitime l'absolution. L'absence de certitude signifie que l'État n'a pas sous-estimé l'état d'innocence qui entoure le prévenu (l'accusé) et qu'il a décidé d'absoudre celui-ci. Le doute doit bénéficier au prévenu (à l'accusé) parce que celui-ci se trouve dans un état juridique qui n'a pas à être construit. L'État doit détruire cette situation et asseoir la culpabilité. S'il n'y parvient pas, l'état d'innocence se maintient.

319. A titre d'exemple également, on citera l'article 1942 du Code judiciaire, qui dispose que "toute personne a droit à sa liberté personnelle et est présumée innocente face à toute dénonciation." Quant à l'article 1948 du même code, il dispose que toute norme légale limitant la liberté personnelle ou l'exercice des pouvoirs conférés aux parties au procès ou qui établit des peines doit être interprétée restrictivement. Quant à l'article 2007, il dispose que le prévenu (l'accusé) ne peut être réputé coupable, aussi longtemps qu'il ne l'a pas été déclaré dans un jugement définitif. L'article 2213 dispose qu'en cas d'abandon des poursuites, le prévenu (l'accusé) est mis en liberté provisoire jusqu'au moment où il est statué sur l'appel.

320. De même, certaines diligences d'enquête exigent la présence d'un défenseur d'office afin de sauvegarder la présomption d'innocence lorsque la personne peut être reconnue (défilé d'identification ou tapissage). L'article 2113 du Code judiciaire dispose que le défenseur du prévenu (l'accusé) doit être informé de la diligence d'enquête consistant en une reconnaissance sur photo, et qu'il peut désigner un témoin pour assister à cette diligence ou y assister lui-même.

321. La Cour suprême s'est exprimée en ces termes au sujet de l'obligation d'informer le prévenu (l'accusé) ou son représentant de la diligence consistant en la reconnaissance sur photographie:

(...)

Ce genre de diligence fait appel à une personne qui doit tenter de reconnaître le prévenu (l'accusé) à partir de photos qu'on lui montre. Dans ce cas, le prévenu (l'accusé) ou son défenseur doivent être avisés, et chacun, ou l'un d'eux, peut assister ou désigner un témoin de son choix pour être présent. C'est ce qu'on appelle le respect de la légalité⁴¹.

Tout ce qui précède est la traduction légale de la garantie procédurale que constitue la présomption d'innocence.

322. Il existe également des pratiques qui se sont développées afin de protéger la présomption d'innocence, même si elles ne sont pas établies expressément par la loi. A titre d'exemple, on évite que le prévenu (l'accusé) et la personne invitée à tenter de le reconnaître (défilé d'identification, "tapissage") aient entre eux un quelconque contact visuel ou verbal préalablement à cette reconnaissance.

323. Dans le même ordre d'idées, un des principes éthiques qui doit dicter le comportement des magistrats instructeurs, tels qu'il figure au Code de déontologie adopté par la voie du décret exécutif n° 246 du 15 décembre 2004, et qui renforce la présomption d'innocence, c'est le principe de discrétion, en vertu duquel le fonctionnaire a un devoir de réserve en ce qui concerne les faits ou informations portés à sa connaissance à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, sans préjudice des devoirs et responsabilités que lui imposent les normes régissant le secret ou la réserve administrative. Il existe également le principe de l'"utilisation correcte de l'information", selon lequel le fonctionnaire ne doit utiliser, pour son propre avantage ou celui de tiers ou à des fins étrangères au service, aucune information portée à sa connaissance à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et qui n'est pas destinée au public.

324. De même, il est interdit d'utiliser pour soi-même ou au bénéfice de tiers des informations dont la connaissance procure un avantage indu, conduit à la violation de l'ordre juridique ou engendre une discrimination de quelque nature que ce soit.

325. Le droit de bénéficier des garanties d'une procédure régulière est consacré en ces termes par l'article 32 de la Constitution:

Nul ne peut être jugé, sinon par l'autorité compétente et conformément à la procédure définie par la loi, et il ne peut l'être qu'une seule fois pour la même affaire pénale, administrative, policière ou disciplinaire.

326. A ce sujet, on signalera que les réformes opérées en 2004 ont étendu l'application de la norme au domaine de la justice administrative; auparavant, elle était absente comme telle, même si les tribunaux reconnaissaient qu'elle s'appliquait à ce domaine de la justice. On signalera également que le droit de bénéficier des garanties d'une procédure régulière tel qu'il est défini dans la norme constitutionnelle susvisée à été élargi par l'application de la doctrine de

⁴¹ N.d.t. Aucun texte de bas de page.

l'ordonnancement constitutionnel adoptée par la Cour suprême siégeant au complet et qui permet l'application exceptionnelle de certaines normes énoncées dans des traités, lorsque, comme dans le cas qui nous occupe, ils développent davantage le droit de bénéficier des garanties d'une procédure régulière.

327. A titre d'illustration, on se reportera à l'explication proposée par la Cour suprême dans un de ses arrêts, celui du 25 juillet 2001:

Exceptionnellement, la Cour suprême a établi aussi que certaines règles de droit international pouvaient faire partie de l'ordonnancement constitutionnel, à condition de ne pas s'opposer aux principes de base de l'état de droit, ni aux institutions garantes de l'indépendance nationale et de l'autodétermination de l'État panaméen (arrêt du 24 juillet 1990). (Arrêt du 17 octobre 1997, R. J. octobre 1997).

Cette norme, en vertu de laquelle le Panama doit se conformer aux règles de droit international, a été interprétée par la Cour suprême siégeant au complet comme signifiant que les traités approuvés par le législateur doivent être appliqués, ce qui emporte l'obligation en droit d'aligner la législation interne sur les dispositions des conventions internationales, celles-ci n'ayant cependant formellement que valeur de loi et ne s'inscrivant pas dans l'ordonnancement constitutionnel.

La même Cour suprême a dit aussi, en interprétant cette norme, que, généralement parlant, les règles internationales ratifiées par le Panama ne s'inscrivaient pas dans l'ordonnancement constitutionnel, mais qu'à titre exceptionnel, les conventions internationales consacrant des droits fondamentaux pouvaient être intégrées dans ledit ordonnancement. Dans un arrêt du 19 mars 1991, la Cour suprême, présidée par Arturo Hoyos, a dit que l'article 8 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme faisait partie de l'ordonnancement constitutionnel, conjointement avec l'article 32 de la Constitution, en ce qu'il visait la garantie constitutionnelle du respect de la légalité et élargissait ainsi un droit fondamental essentiel pour ancrer l'état de droit.

Cour suprême siégeant au complet (arrêt du 12 août 1994, R. J. août 1994, p. 168) (arrêt du 30 avril 1998, R. J. avril 1998).

328. Ce qui frappe dans la jurisprudence panaméenne relative à la garantie exprimée par le principe du respect de la légalité, c'est qu'elle a tendance à élargir cette garantie en ce qui concerne ses éléments constitutifs.

329. La Constitution prévoyait trois exceptions au droit de bénéficier des garanties d'une procédure régulière, exceptions qui permettaient à certaines autorités d'imposer des sanctions sans jugement préalable, dans les cas et aux conditions précises prévues par la loi, mais les réformes constitutionnelles opérées en 2004 ont eu pour effet de réduire ces exceptions au nombre de deux, à savoir:

a) Les responsables de la force publique peuvent imposer des sanctions à leurs subordonnés, en cas d'insubordination, de mutinerie ou de faute disciplinaire;

b) Les capitaines de navires ou d'aéronefs, lorsqu'ils sont en dehors du port ou de l'aéroport, peuvent imposer des sanctions pour venir à bout d'une insubordination ou d'une mutinerie ou pour maintenir l'ordre à bord, et procéder à l'arrestation provisoire de tout délinquant réel ou présumé.

330. De la sorte, le Panama a écarté de son droit positif l'ancienne exception au droit de bénéficier des garanties d'une procédure régulière, cette même exception qui permettait aux fonctionnaires d'autorité d'imposer sans jugement préalable des sanctions (amendes ou mise en détention) à quiconque les outrageait ou leur manquait de respect dans l'exercice de leurs fonctions ou à l'occasion de cet exercice.

331. En dérogeant à cette ancienne exception, l'Assemblée nationale a adopté la loi n° 22 du 29 juin 2005, qui est entrée en vigueur dès sa promulgation au Journal officiel, n° 25336 du mercredi 6 juillet 2005, qui proscrivait l'imposition de sanctions pour outrage, prévoyait des mesures en ce qui concerne le droit de réplique, de rectification ou de réponse et adoptait d'autres dispositions. Cette loi a aboli un grand nombre de règles légales qui permettaient à certaines autorités d'imposer des sanctions pour outrage, manque de respect et autres faits, sans jugement préalable; de la sorte, elle a ramené à deux les exceptions envisagées dans la Constitution.

332. La société civile avait demandé avec une certaine insistance à plusieurs des gouvernements qui se sont succédé d'effectuer ce changement constitutionnel et législatif, et l'on peut considérer cette modification comme une conquête qu'elle peut revendiquer.

333. Il faut signaler qu'une des difficultés que rencontre la société panaméenne en ce qui concerne le service de l'administration de la justice, c'est la difficulté d'avoir accès à celui-ci. Il s'agit, en particulier, d'un problème territorial, c'est-à-dire de la couverture géographique des tribunaux, compte tenu de l'accroissement de la population, de sa concentration dans les centres urbains et des distances que doivent parcourir les habitants des collectivités rurales. Ainsi, par exemple, le deuxième rapport sur le développement urbain en Amérique Centrale et au Panama relevait qu'au Panama il y avait 6,9 tribunaux pour 100 000 habitants, soit 14 442 justiciables par tribunal.

334. Sachant que le Panama a une population de 2 838 177 habitants (Recensement de la population et du logement 2000, Contrôle général de la République, Direction de la statistique et du recensement) et une superficie de 75 990 km², on comprendra qu'il s'agit là d'un obstacle s'opposant à l'accès à ce service public.

335. Une autre difficulté qui se pose à cet égard, c'est la garantie que doit apporter l'État à tous les citoyens d'un accès égal aux services publics. On ne peut passer sous silence l'inégalité existant surtout dans les populations dites vulnérables (situation socioéconomique ou sanitaire) qui fait qu'elles ont moins facilement accès aux services de l'administration publique en général et, en particulier, de l'administration de la justice.

336. Il faut donc élargir la couverture géographique et appuyer les efforts déployés en ce sens. On s'est efforcé d'examiner dans son contexte l'administration de la justice. En 2005 a été signé le Pacte d'État pour la justice. Il établit les principes programmatiques qui doivent orienter les politiques de l'État en matière d'administration de la justice. Le Pacte énonce des objectifs à

long terme, à savoir: créer des justices de paix, transformer la structure de l'administration de la justice par la police ("Corregimientos" et tribunaux de nuit) en la "judiciarisant", c'est-à-dire en confiant ces attributions au pouvoir judiciaire, ce qui devrait permettre de spécialiser les fonctionnaires qui y travaillent, leur offrir une stabilité et permettre un service de meilleure qualité, offrant ainsi un meilleur accès à l'administration de la justice en commençant par l'instance la plus petite (le "Corregimiento").

337. Pour ce qui est du droit d'être défendu, on relève qu'une des principales faiblesses de notre système tient au nombre réduit d'avocats commis d'office, et ce, pour des raisons économiques. Cette situation entraîne une inégalité dans le système et dans l'accès qu'ont les citoyens disposant de peu de ressources et qui, de ce fait, ne peuvent faire appel aux services d'un avocat, l'État se chargeant de leur en attribuer un.

338. On signalera ici les propositions visant à restructurer les services de la défense publique, telles qu'elles sont contenues dans le rapport de la commission créée par l'État pour améliorer l'administration de la justice.

339. Parmi ces propositions, il y a celle de doter d'une autonomie fonctionnelle l'actuel Institut pour la défense d'office, qui relève du pouvoir judiciaire, le recours à d'autres formules d'assistance juridique gratuite, comme, par exemple, la passation d'un contrat avec l'État pour le Service de la défense publique, l'appel à d'autres institutions ou organismes, notamment la société civile, ce qui aurait pour effet de désengorger le système et permettrait une défense plus efficace (la défense publique que doit assurer l'État).

340. Le rapport susvisé fait état d'autres contributions dans ce domaine, notamment par le biais de l'extension des services et des mécanismes de règlement de substitution des conflits.

341. L'ordre juridique établit un contrôle concentré de la constitutionnalité, qui est confié à la Cour suprême siégeant au complet. Ceci peut, dans certains cas, constituer un obstacle en ce qui concerne le délai raisonnable exigé pour débattre de choses qui, de par leur nature, puisqu'elles concernent les droits fondamentaux, appellent un règlement d'urgence.

342. La même difficulté se présente du point de vue du délai raisonnable, lorsqu'il s'agit de protéger un droit relatif à la liberté personnelle (habeas corpus), le droit d'accès à l'information (habeas data) et le droit de bénéficier des garanties d'une procédure régulière (*amparo de garantías*).

343. Depuis 1990, on a enregistré des progrès significatifs sur le plan de la détention provisoire, progrès qui visent à atténuer la rigueur de l'application de cette mesure, pour répondre aux excès auxquels elle a donné lieu. Aussi a-t-on envisagé des mécanismes légaux visant à limiter l'application d'une telle détention aux personnes qui sont accusées d'une infraction. Ceci est imputable également aux derniers rapports réalisés par des organismes internationaux et dans lesquels le Panama est pointé du doigt en ce qui concerne le nombre de détenus qui attendent de passer en jugement. Ainsi, les Nations Unies, dans leur ouvrage intitulé "Preso sin condena en América Latina y el Caribe" (détenu sans être condamné, Amérique Latine et Caraïbes), signalent que notre pays a un taux de détention provisoire considérable qui excède 70 %. Aussi le législateur a-t-il élaboré une série de règles visant à freiner l'application de cette

formule de détention. A cet égard, l'article 2148 du Code judiciaire, article qui avait trait à la détention provisoire, proposait ce qui suit:

En cas d'infraction passible d'une peine d'emprisonnement de deux ans au minimum, ou lorsque l'auteur ou le complice a été surpris en flagrant délit, on pourra procéder à la détention provisoire, moyennant accomplissement des formalités prévues dans le présent Code.

En aucun cas, les infractions contre l'honneur ne pourront donner lieu à détention provisoire.

344. Depuis la loi n°42 de 1999, qui a modifié le libellé de cet article, le texte suivant est en vigueur:

Article 2140. La détention provisoire est décidée lorsqu'il s'agit d'une infraction passible d'une peine d'emprisonnement de deux ans au moins et qu'il existe des preuves quant à l'existence de l'infraction et quant au lien existant entre celle-ci et le prévenu, par le biais d'un moyen de preuve établissant avec certitude juridique l'existence de l'infraction et qu'il existe en outre un risque de fuite, de non-comparution au procès, de destruction de preuves ou d'atteinte à la vie ou à la santé d'une autre personne ou de l'auteur lui-même.

Lorsque le prévenu est un handicapé, le fonctionnaire doit en outre prendre les précautions nécessaires pour sauvegarder l'intégrité personnelle de celui-ci.

345. La loi n° 80 du 23 novembre 1998 (Journal officiel, n° 23684), qui porte création d'une base et d'une banque de données relative à l'acide désoxyribonucléique et porte adoption d'autres mesures, contient la disposition suivante concernant la détention:

Article 21. La seule preuve de l'ADN ne peut donner lieu à la mesure de précaution qu'est la détention provisoire. Pour imposer celle-ci, il doit exister, outre la preuve de l'ADN, d'autres indices graves.

346. La loi n° 42 du 27 août 1999 (Journal officiel, n° 23876), qui établit l'égalité de chances pour les handicapés, précise, entre autres, que la détention provisoire ne s'appliquera pas aux handicapés ou aux personnes présentant un certain degré de vulnérabilité (art. 49, portant modification de l'article 2147-D); de même, cette loi développe avec une plus grande rigueur l'article 2140 du Code judiciaire en rendant plus stricte les conditions d'application de celle-ci, comme cela a été indiqué plus haut, en faisant une application plus étendue des principes *fumus bonis iuris* et *periculum in mora*, sans écarter la possibilité que la détention puisse s'appliquer à un handicapé à condition d'adopter les mesures qu'offre ladite loi afin d'atténuer la rigueur dans le domaine pénal. A cet égard, il faudra, entre autres, prévoir des installations appropriées afin que le handicapé puisse se tirer d'affaire le plus fonctionnellement possible dans le centre carcéral.

347. De même, la loi n° 43 du 24 novembre 1997 (Journal officiel, n° 23427) aborde la question de la détention provisoire sous un angle spécial en tentant de la rapprocher des exigences relatives aux droits de l'homme. A cet égard, elle envisage, notamment, la possibilité pour le juge de mettre fin à la détention sans autre procédure et d'office lorsque l'intéressé a accompli le

minimum de la peine que la loi impose pour l'infraction visée, en rendant possible l'application de mesures de précaution moins strictes, telles qu'elles sont prévues à l'article 2147-B du Code judiciaire, même lorsque la décision prise à cet effet n'admet aucun recours.

348. Le magistrat peut également ordonner la mise en liberté lorsqu'au moment de prononcer la sentence, il s'aperçoit que le prévenu (l'accusé) a déjà passé en détention provisoire un temps correspondant à la durée de la peine à laquelle il aurait pu être condamné; le législateur indique de manière limitative que la mise en liberté doit être décidée, même lorsque le dossier a déjà été renvoyé à une juridiction de degré supérieur en vue de l'appel ou d'une consultation. De même, en cas de jugement d'acquiescement, l'appel n'empêche pas que l'intéressé doive être mis en liberté immédiatement. Cependant, en cas d'infraction liée au trafic de drogues ou à des infractions connexes, le juge remplace la détention provisoire par une autre mesure de précaution visant à garantir la présence de l'intéressé au tribunal. La mise en liberté immédiate est ordonnée lorsqu'une personne en détention provisoire ou une personne condamnée se trouve, selon le diagnostic de l'Institut de médecine légale, en phase terminale d'une maladie. On s'efforce de la sorte d'harmoniser la législation interne avec les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, qui obligent de veiller à la santé des personnes, y compris celles qui se trouvent en détention provisoire.

Jurisprudence

349. Dans son arrêt du 27 octobre 1994, la Cour suprême s'est exprimée comme suit:

Notre législation consacre au titre d'une des garanties du procès pénal le principe de la présomption d'innocence. Il consacre également à l'article 2147-B du Code judiciaire la détention provisoire comme une des mesures de précaution personnelles. Par ailleurs, avant de prendre une quelconque mesure de précaution, le juge doit examiner si cette mesure présente un caractère fonctionnel et raisonnable. En effet, de telles mesures doivent être proportionnées à toutes les circonstances qui entourent le fait et elles doivent tenir compte non seulement de la personne du prévenu (l'accusé), mais également du déroulement du procès et de tout ce qui d'une autre façon peut influencer sur ledit déroulement et qui doit être pris en considération dans la détermination de la mesure. C'est ce que la doctrine appelle le "principe de proportionnalité", principe qui s'impose a priori en cas de privation de la liberté. A cet égard, un jugement du Tribunal espagnol du 26 novembre 1984 s'est exprimé en ces termes au sujet de la proportionnalité de la mesure de précaution que constitue la détention provisoire:

En définitive, la présomption d'innocence est compatible avec l'application de mesures de précaution, à condition que celles-ci procèdent d'une décision fondée en droit. A défaut, cette décision doit se fonder sur une appréciation du caractère raisonnable qu'elle revêt, en ce qui concerne la finalité poursuivie et les circonstances de l'espèce, car une mesure disproportionnée ou déraisonnable ne serait pas à proprement parler une mesure de précaution, mais elle s'apparenterait à une décision de caractère répressif.

350. Quant à la Cour suprême, elle a jugé en ces termes dans son arrêt du 22 octobre 2002:

Il convient de rappeler des notions doctrinales qui rendent compte du pourquoi de la détention provisoire. Celle-ci se fonde sur la défense des intérêts généraux de l'ensemble

social en ce qu'elle garantit la sécurité des personnes et des biens, en même temps que l'ordre public, qu'elle évite la possibilité que soient commis d'autres faits punissables ou que les proches de la victime ne cherchent à se venger, qu'elle facilite l'instruction du dossier et la découverte de la vérité, qu'elle empêche le détenu de faire disparaître les traces de l'infraction ou qu'elle empêche le même détenu d'intervenir par la menace ou la contrainte auprès de ceux qui connaissent la vérité pour qu'ils ne parlent pas devant le juge. En outre, la détention provisoire garantit l'exécution de l'arrêt portant condamnation en évitant que le condamné ne prenne la fuite ou ne se dérobe (García Valdéz, Rafael, *Derecho procesal criminal*, Editorial Reus, Madrid, 1944, p. 273).

351. Le Panama a accompli des progrès significatifs et indubitables en ce qui concerne la détention provisoire, et ceci vaut également pour ce qui est de la jurisprudence. Il s'agit d'une démarche évolutive visant à faire prendre conscience au magistrat que la décision qui prive quelqu'un de liberté est extrêmement grave, qu'elle doit constituer l'*última ratio*, autrement dit qu'elle doit être exceptionnelle, ce qui signifie qu'elle doit s'inspirer d'un souci de précaution, celui-là même qui préside à chaque procès, en ayant toujours à l'esprit l'article 1942 du Code judiciaire dont le libellé permet d'inférer que le droit à la liberté individuelle doit toujours occuper la première place: "Toute personne a droit à sa liberté personnelle et elle est présumée innocente, face à n'importe quelle plainte".

352. C'est pourquoi, nous pouvons dire que le Panama, pour ce qui est de la question de la privation de liberté, s'efforce d'harmoniser sa législation avec les conventions internationales. C'est ainsi qu'actuellement il est en train d'adopter des mesures visant à modifier la procédure pénale. Dans ce but, le décret exécutif n° 541 du 17 novembre 2005 a créé la commission chargée de réviser le Code pénal et la procédure pénale, pour tenir compte des observations formulées par la Commission nationale pour la justice, qui avait été mise en place par le Président de la République le 28 septembre 2005 et qui comprenait des représentants des trois organes de l'État, le Procureur général, le Procureur de l'administration, le Défenseur du peuple, des représentants du conseil de l'ordre des avocats, l'"Alianza Pro Ciudadana" et le Comité oecuménique, ce dernier en qualité de garant. L'avant-projet qui en est résulté apporte des modifications profondes au système de jugement pénal et ce, essentiellement à la suite des problèmes liés à la détention provisoire, entre autres, raison pour laquelle on envisage de mettre en place le juge des garanties, qui sera chargé de contrôler l'application de cette mesure restrictive. Le texte portant création de cette fonction est actuellement en discussion à l'Assemblée nationale.

353. Le recours à d'autres mesures que la détention provisoire, comme, par exemple, l'utilisation du système moderne du bracelet électronique, pourrait constituer une solution directe de cette question⁴².

⁴² Voir dans le présent rapport le développement consacré à l'article 9 du Pacte en ce qui concerne le bracelet électronique.

354. Parmi les autres solutions de remplacement envisagées, on trouve les suivantes:

a) Consacrer le caractère exceptionnel que doit revêtir la détention provisoire, décidée en application des mesures de précaution de remplacement, par rapport à l'application de la détention en première ligne;

b) Concevoir une politique criminologique de l'État comme outil pour le développement des stratégies nécessaires pour empêcher et combattre les comportements délictueux, afin de contribuer positivement aux plans et programmes de resocialisation;

c) Réformer les juridictions pénales pour doter le pays des instruments qu'exige la garantie des droits fondamentaux des personnes mises en examen et des victimes.

355. La garantie judiciaire consistant à ne pouvoir être forcé de témoigner contre soi-même a toujours été reconnue dans l'ordre juridique panaméen, et ce, depuis la première Constitution de l'ère républicaine (1904). Elle fait l'objet aujourd'hui de l'article 25 de la Constitution, lequel l'analyse à la lumière de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le Pacte dispose au paragraphe 3 de l'article 14 que toute personne accusée d'une infraction a droit, en pleine égalité, au moins à certaines garanties, comme celle "de ne pas être forcée de témoigner contre elle-même ou de s'avouer coupable".

356. Ci-après, nous citerons des dispositions contenues dans d'autres textes, tels qu'ils se rapportent à ce principe, pour ensuite examiner des cas spécifiques.

357. L'article 25 de la Constitution est ainsi libellé:

Article 25. Nul ne peut être obligé de témoigner dans une affaire criminelle, correctionnelle ou de police, contre soi-même, contre son conjoint ou contre ses proches jusqu'au quatrième degré de consanguinité ou au deuxième degré d'alliance.

358. Cet article trouve son pendant dans différents articles du Code de procédure pénale, tels que nous les citons ci-après.

Article 912. Ne peuvent être tenus de témoigner:

1. L'avocat ou le fondé de pouvoir, au sujet des confidences qu'il a reçues de son client et des conseils qu'il lui a donnés quant au procès dans lequel il intervient;
2. Le confesseur, au sujet des révélations faites par un pénitent;
3. Le médecin, au sujet des confidences que lui a faites son patient;
4. Le juge, lorsqu'il connaît du procès;
5. Un enfant, contre son père ou sa mère, pas plus que ceux-ci à son encontre. De même le conjoint contre son conjoint, sauf s'il s'agit d'un procès qui les oppose entre eux;
6. Le conjoint ou le concubin permanent contre l'autre, sauf lorsqu'un procès les oppose entre eux.

(...)

Article 2005. Ne peuvent déposer plainte pénale entre eux:

1. Les conjoints, sauf pour une infraction commise par l'un d'eux contre la personne ou les biens de l'autre ou des enfants de celui-ci, ou pour bigamie.

2. Les ascendants, descendants et frères et sœurs consanguins ou les parents par alliance, sauf en cas d'infraction commise contre la personne ou les biens de l'autre.

Il y a lieu également d'excepter l'infraction tenant au non-accomplissement des obligations familiales.

(...)

Article 2107. Ne peuvent être forcés de témoigner contre le prévenu (l'accusé) son conjoint ou les parents jusqu'au quatrième degré de consanguinité ou au deuxième degré d'alliance. Le lien entre le tuteur (le curateur) et le pupille est assimilé au degré de parenté envisagé dans le présent article.

359. Ci-après nous passons en revue quelques-unes des applications que l'article de la Constitution susvisé consacre à la protection des garanties fondamentales dans la ligne du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. On soulignera ici l'importance d'informer les personnes qui sont parties à une procédure pénale, comme l'enquête, de leurs droits et des garanties, car une telle omission est susceptible d'entraîner la nullité de cette procédure et donc de fausser le procès.

360. Lorsqu'une personne dépose une plainte au pénal auprès du centre de réception des plaintes, on l'informe de ses droits. A titre d'illustration, nous reproduisons ici le texte relatif à une plainte déposée en mai 2006: "Il est donné acte par la présente que le plaignant a reçu un abrégé de ses droits et garanties et qu'il lui a été fait lecture des articles suivants: 25 de la Constitution, 351 et 353 du Code pénal, 1956 à 1959 et 2000 à 2005 du Code judiciaire. Il lui a été demandé s'il avait bien compris les droits et garanties ainsi énoncés." Comme on peut le noter, parmi les dispositions sur lesquelles l'attention du plaignant est appelée figurent deux des articles cités plus haut: les articles 25 de la Constitution et 2005 du Code judiciaire.

361. De la même façon, la personne qui va être soumise aux rigueurs d'un interrogatoire —c'est le terme par lequel le droit pénal désigne la déclaration faite par un prévenu ou un accusé— reçoit lecture de ses droits. A titre d'illustration, nous donnons ci-après le texte d'une de ces diligences: "Ensuite, on l'informe, comme l'exige l'article 2090 du Code judiciaire, qu'il va être interrogé au sujet de l'attentat à la pudeur, à l'intégrité et à la liberté sexuelle qu'il aurait commis sur la personne de X; qu'il a le droit, conformément à l'article 22 de la Constitution, d'être assisté par un avocat pour la présente déclaration et durant tout le procès; que, s'il n'a pas les ressources nécessaires pour rémunérer un avocat, l'État est tenu de lui en attribuer un d'office; on lui lit l'article 25 de la Constitution...".

362. La lecture de ce dernier article est indispensable pour s'assurer de la légalité de l'interrogatoire. A titre d'illustration, voici, brièvement exposé, le contenu d'un arrêt, qui

souligne l'importance de la garantie analysée et la façon dont elle se présente durant un procès. Une action en habeas corpus avait été introduite par un avocat contre le procureur, et l'arrêt a été rendu le 21 avril 1994. Le procureur avait décidé la détention provisoire d'un justiciable dans la poche de pantalon duquel on avait trouvé un étui contenant huit sachets d'herbe sèche, substance qui était illicite. La Cour suprême siégeant au complet a fait observer qu'on se trouvait en présence d'un cas de possession de drogues par une personne qui avouait consommer celles-ci, et qu'il n'y avait pas lieu de décréter la détention provisoire en cas de possession d'une quantité limitée de drogues, la peine minimum dans ce cas-là étant inférieure à un emprisonnement de deux ans.

363. Cela étant, la Cour a conclu à l'illégalité de l'interrogatoire et annulé celui-ci au motif que le prévenu n'avait pas été informé du droit qu'il avait en vertu de l'article 25 de la Constitution. Elle a donc déclaré illégal ce cas de détention provisoire⁴³.

364. Pour en finir avec cette analyse de l'article 14 du Pacte, on décrira ci-après l'organisation du pouvoir judiciaire au Panama, pour ce qui est des tribunaux judiciaires comme des tribunaux administratifs.

365. Les tribunaux judiciaires se répartissent comme suit:

- a) Cour suprême de Justice, composée de la cour plénière et de quatre chambres, la chambre civile, la chambre pénale, la chambre du contentieux administratif et du travail, et la chambre des affaires générales;
- b) Tribunaux supérieurs de justice, comprenant les tribunaux civils, les tribunaux pénaux, les tribunaux maritimes, les tribunaux du travail, les tribunaux de la famille, les tribunaux pour enfants et pour adolescents, les tribunaux de la libre concurrence et des affaires du consommateur;
- c) Tribunaux de circuit/de section: ils connaissent des affaires civiles, des affaires pénales, du travail, de la famille, des enfants et adolescents, de la libre concurrence et des affaires du consommateur (commerce);
- d) Tribunaux municipaux: ils connaissent des affaires civiles, pénales, familiales, de la protection du consommateur et des affaires mixtes (civiles-pénales);
- e) Institut du Défenseur d'office.

Tribunaux maritimes

366. Ces tribunaux connaissent des affaires judiciaires se rapportant au commerce, au transport et au trafic maritimes, lorsque celles-ci se situent dans le cadre de la juridiction de la République du Panama, et lorsque ce n'est pas le cas, des affaires visées par la loi.

⁴³ *Registro judicial de la Corte Suprema*, arrêt rendu en plénière, le 21 avril 1994.

Tribunaux supérieurs du travail

367. Ces tribunaux connaissent des questions de travail qui ont été réglées en première instance par les comités de conciliation et de décision et par les tribunaux locaux du travail, et ils nomment les juges des tribunaux locaux du travail. Il existe deux tribunaux supérieurs du travail: le premier a été en 1948 et siège à Panama, sa juridiction s'étendant aux provinces de Panama, Colón, Bocas del Toro et Darién.

368. Le tribunal supérieur du travail du deuxième district judiciaire a été créé en 1996 et il siège à Santiago de Veraguas. Sa juridiction s'étend aux provinces de Coclé, Chiriquí, Herrera, Los Santos et Veraguas. Il exerce les mêmes fonctions que le tribunal supérieur du travail du premier district.

Tribunaux locaux du travail

369. Ils connaissent en première instance des procès qui découlent directement ou indirectement des relations de travail, dès lors qu'il ne s'agit pas de licenciement abusif ou de prestation d'un montant supérieur à 1 500 balboas.

Juridictions spéciales pour enfants et adolescents, et de la famille

370. La juridiction spéciale pour enfants et adolescents et la juridiction spéciale de la famille sont exercées par la Cour suprême, les tribunaux supérieurs de la famille et les tribunaux supérieurs pour enfants et adolescents, ainsi que par les tribunaux locaux de la famille, les tribunaux locaux pour enfants et adolescents et les tribunaux municipaux de la famille.

371. La juridiction spéciale pour enfants et adolescents et la juridiction spéciale de la famille sont régies par les principes suivants: principe inquisitoire, principe de gratuité, de réserve, de confidentialité, de proximité, d'oralité et d'économie judiciaire.

372. Relèvent de la compétence des tribunaux spéciaux pour enfants et adolescents toutes les affaires concernant des mineurs qui commettent des infractions ou participent à une action délictueuse, ainsi que les affaires impliquant des mineurs se trouvant dans des circonstances particulièrement difficiles, comme le sont les mineurs abandonnés ou maltraités et les mineurs qui travaillent.

373. Les tribunaux locaux de la famille connaissent en première instance des procès relatifs aux unions de fait, aux séparations de corps, aux divorces et aux nullités de mariage, ainsi que des affaires de filiation et d'adoption de mineurs, sauf les mineurs abandonnés.

374. Les tribunaux municipaux de la famille peuvent célébrer des mariages et connaître en première instance des affaires de pension alimentaire en amont des autres bureaux autorisés par la loi.

Tribunaux locaux pour enfants et adolescents

375. Ils connaissent en première instance des procès découlant de comportements illicites de mineurs, et appliquent les dispositions légales en vigueur. Ils veillent à la réinsertion sociale et à la resocialisation du mineur et adoptent ou autorisent toute mesure concernant celui-ci.

Tribunal supérieur de la libre concurrence et des affaires concernant le consommateur

376. Ce tribunal a été créé récemment par la loi n° 29 du 1^{er} février 1996. Cette loi a créé le troisième tribunal supérieur de justice du premier district judiciaire, qui sera composé de trois magistrats qui auront à connaître de l'appel des sentences ou actes sur lesquels il a été statué en première instance par les tribunaux de circuit relevant de la juridiction du tribunal.

377. La loi crée par ailleurs trois tribunaux de circuit civil du premier circuit judiciaire, qui seront appelés respectivement, huitième, neuvième et dixième tribunal. Des tribunaux de circuit seront également créés dans les provinces de Colón, Coclé, Chiriquí et Los Santos.

378. Ces instances judiciaires auront à connaître, conformément à l'article 141 de la loi n° 29 du 1^{er} février 1996, notamment, et sur une base exclusive et privée, des affaires ci-après:

- a) Réclamations individuelles et collectives faites conformément à la présente loi;
- b) Différends nés de l'application de la loi en matière de monopoles, de protection du consommateur et de pratiques de commerce déloyales;
- c) Différends relatifs à la propriété intellectuelle;
- d) Violations des dispositions de la présente loi, notamment les attributions énoncées au titre VIII du chapitre I de la loi qui gouverne les dispositions préliminaires relatives à la procédure juridictionnelle des nouvelles instances;
- e) Différends en matière de concurrence déloyale.

379. La loi crée également deux tribunaux municipaux, l'un à Panama et l'autre à Colon. Ils connaîtront, sur une base privée et exclusive, des demandes du consommateur dont le montant ne dépasse pas 3 000 balboas.

Article 15

380. Selon l'article 46 de la Constitution, la grande majorité des lois n'ont pas un effet rétroactif, sauf celles qui touchent à l'ordre public ou à l'intérêt social, en relation avec leurs prescriptions. En matière pénale également, la loi favorable au condamné prévaut et s'applique rétroactivement, même lorsqu'une peine est en train d'être exécutée. On peut citer, par exemple, le cas d'une personne qui exécute une peine après avoir été jugée. Or, alors qu'elle a déjà exécuté la moitié de sa peine, une loi est adoptée qui réduit la peine dont est passible l'infraction commise et pour laquelle cette personne a été privée de sa liberté. Dans ce cas, l'individu en question bénéficie de cette loi et sa peine se voit immédiatement réduite. C'est là un exemple évident de rétroactivité de la loi qui joue en faveur du condamné.

381. On notera que la loi pénale adoptée après que le fait punissable a été commis (après le jugement ou durant l'exécution de la peine) s'applique si elle est plus favorable au condamné que les lois antérieures. Il ne s'agit donc pas d'appliquer une troisième loi, inexistante et qui serait constituée par les dispositions favorables au condamné figurant dans les deux lois.

382. Au moment de statuer, le juge devra considérer que, par hypothèse, les lois qui se sont succédé depuis le moment de la commission de l'infraction coexistent, et il devra les comparer entre elles, non dans l'abstrait, mais concrètement. Autrement dit, il devra déterminer la situation de l'inculpé (l'accusé) par rapport aux deux lois (ou aux lois) en question, et il choisira celle qui le favorise davantage dans le cas concret. Ceci s'explique par le fait que la comparaison entre les lois ne doit pas se faire sur la base d'un seul élément, par exemple la peine, mais sur la base de tous les éléments dont dépend la possibilité, le type et la forme de la sanction. Le juge aura donc à statuer en l'espèce, conformément à l'ensemble des dispositions de chacune des lois en question.

383. Il existe manifestement une tendance de la part des tribunaux ou des magistrats instructeurs à appliquer les procédures établies par la loi, sur la base du principe d'une saine critique, par opposition au principe universel de la loi la plus favorable au condamné.

384. Le principe de légalité en matière pénale est énoncé à l'article 31 de la Constitution:

Article 31. Seuls seront sanctionnés les faits déclarés punissables par une loi antérieure à leur commission et s'appliquant directement à eux.

385. Ce principe trouve son expression légale dans l'article premier du Code pénal, qui est ainsi libellé:

Article premier. Nul ne peut être traduit en justice ni être condamné pour un fait qui n'était pas qualifié expressément d'infraction par la loi en vigueur au moment où il a été commis, et nul ne peut être soumis à des mesures de sécurité qui n'ont pas été établies préalablement par la loi.

386. Le principe de légalité est conforté par des normes de caractère légal, comme l'article 3 du Code pénal qui rend l'application du principe obligatoire, sous peine de nullité de la procédure et de la responsabilité civile et pénale qu'encourent ceux qui le violent:

Article 3. Les procédures engagées en violation des dispositions des articles précédents sont nulles et ceux qui y sont intervenus comme juges ou magistrats instructeurs auront à répondre en toute hypothèse, au civil et au pénal, des dommages et préjudices découlant d'une procédure illégale.

387. Vu l'importance que revêt le principe de légalité, celui-ci est également énoncé à l'article 1943 du Code de procédure pénale, ainsi libellé:

Article 1943. Nul ne peut être sanctionné pour un fait non qualifié d'infraction par la loi en vigueur au moment de sa commission, ni être soumis à des mesures de sécurité que la loi n'aura pas établies au préalable.

388. L'article 1950 garantit le respect du principe de légalité. Il est ainsi libellé:

Article 1950. Les procédures qui contreviennent aux dispositions des articles précédents sont nulles et ceux qui y sont intervenus comme juges ou magistrats instructeurs ont à répondre en toute hypothèse, au civil et au pénal, des dommages ou préjudices découlant d'une procédure illégale.

389. La Cour suprême (Chambre pénale) a exposé la façon dont elle concevait et appliquait le principe de légalité dans un cas concret où elle avait confirmé l'acte du 15 mai 2006 par lequel elle avait révoqué la décision du 2 mars 2006 par laquelle le ministère public déclarait avoir adressé le procès-verbal d'interrogatoire à Dulio Oscar Arrocha (magistrat du tribunal supérieur) selon lequel il lui était reproché les comportements décrits au chapitre I (titre VIII) relatif au délit de falsification en général, aux chapitres I et V (titre X) relatifs aux différentes formes d'abus de confiance et d'usurpation de fonction publique, tous comportements décrits au livre II du Code pénal. Elle lui enjoignait de recevoir le procès-verbal d'interrogatoire au motif qu'il était présumé avoir violé les dispositions du chapitre I (titre VIII) relatif au délit de falsification en général (livre II du Code pénal).

Dans la décision contestée, la Chambre a dit sans équivoque que le comportement de Dulio Oscar Arrocha ne pouvait s'inscrire dans la qualification pénale donnée à l'article 343 du Code pénal. En effet, en premier lieu, il exerçait une fonction publique en y étant dûment habilité, autrement dit, il était dûment autorisé par l'organe compétent à exercer la fonction de magistrat d'un tribunal supérieur, comme cela découle des accords n° 16 du 26 janvier 1990 (arrêts 245 à 247) et n° 219 du 29 novembre 1995 (arrêts 234 à 236) de la Cour suprême siégeant au complet. En outre, en ce qui concerne la seconde hypothèse, la Chambre précise aussi que l'intéressé a cessé d'exercer les fonctions de magistrat d'un tribunal supérieur, dès qu'il a été informé de sa mise à pied en vertu de la décision prise par la présente entité, ce qui ne cadre pas non plus avec l'infraction reprochée.

En ce qui concerne l'affirmation de la plaignante, selon laquelle même si l'intéressé a exercé la charge de magistrat d'un tribunal supérieur sur désignation de la Cour suprême, il reste qu'il avait usurpé des fonctions publiques en vue d'être déclaré apte professionnellement, du fait qu'il s'était prévalu de "la présentation d'un diplôme faux", non seulement cette affirmation fait fi du principe de la présomption d'innocence car à ce jour une décision définitive n'a pas établi la fausseté dudit document, mais elle méconnaît le principe de la stricte légalité, pierre d'angle du droit pénal et de l'état démocratique de droit, en vertu duquel un comportement ne peut être constitutif d'une infraction que s'il a été qualifié ainsi préalablement par la loi pénale.

La conséquence pratique du principe de légalité a été ainsi définie par l'éminent juriste Enrique Bacigalupo:

Aucune condamnation ne peut être prononcée et assortie d'une peine qui ne se fonde pas sur une loi préalable, c'est-à-dire sur une loi qui rend punissable le fait reproché à l'auteur. Autrement dit, le raisonnement judiciaire doit commencer avec la loi, car c'est à ce prix que la condamnation pourra se fonder sur celle-ci. (Traduction)

Comme on le voit, le principe se décompose en deux parties: *nullum crimen sine lege* et *nulla poena sine lege*. Tant l'infraction elle-même que la peine doivent donc être déterminées par une loi préalable.

Le principe *nullum crimen sine lege* est un des piliers de l'état de droit. Dès lors qu'un comportement risque d'être gravement dommageable pour la société et qu'il doit être assorti d'une peine, seul l'État pourra décider de cette peine, à condition que celle-ci ait été portée à la connaissance expresse des citoyens par la loi.

De ce fait, le principe *nullum crimen sine lege* permet de passer entre les mailles du filet de la loi pénale. Aussi, dans l'affaire Franz c. Liszt, a-t-on qualifié le Code pénal, qui est censé combattre les comportements délictueux, de "Grande Charte du délinquant", selon une formule excessive mais qui frappe l'imagination. Elle revient à dire que le Code pénal protège le citoyen, qu'il soit honnête ou non, de tout châtement pour un comportement donné, dès lors que celui-ci n'a pas été au préalable déclaré sans ambages punissable. Si, d'aventure, un comportement particulièrement subtil, mais socialement nuisible et méritant donc un châtement, reste impuni, c'est là le prix que le législateur doit acquitter pour s'être montré arbitraire et avoir manqué à la sécurité juridique (n'avoir pas su évaluer la capacité punitive de l'État).

Comme on vient de l'exposer, le comportement reproché à Monsieur Dulio Arrocha, pour antisocial et méprisable qu'il puisse être, n'est pas susceptible d'être qualifié au titre de l'article 343 du Code pénal d'usurpation de fonctions publiques ni au titre de l'article 323 de détournement de deniers publics, par un fonctionnaire, et c'est pourquoi il y a lieu de confirmer la décision querellée et de la considérer comme ayant été prise dans le strict respect du principe de légalité pénale.

390. Comme on le voit, en vertu du principe de légalité, tout comportement doit pouvoir être qualifié, c'est-à-dire coller à la définition que le législateur donne de l'infraction en question, pour être considéré comme illicite. Autrement dit, en vertu du principe de légalité, la qualification est le premier élément qui configure l'infraction, en ce sens que celle-ci ne peut exister lorsqu'un comportement ne correspond pas entièrement à sa définition par la loi et n'est donc pas qualifié. De la sorte, la loi établit des mécanismes qui permettent, par exemple, de contester une décision par laquelle une infraction reçoit une qualification ne correspondant pas en réalité au comportement reproché. Ainsi, l'article 2430 du Code de procédure pénale institue la voie de recours extraordinaire qu'est la cassation, venant après l'appel, contre les décisions du tribunal supérieur. Cette voie de recours peut être utilisée, entre autres, pour un des motifs suivants:

- a) Lorsqu'un fait considéré comme une infraction n'en est pas une;
- b) Lorsque la qualification d'une infraction a été entachée d'une erreur de droit, si cette qualification a pu influencer sur la nature ou la durée de la peine applicable;
- c) Lorsqu'un fait n'a pas reçu de qualification ou n'a pas été qualifié comme une infraction alors qu'il en était une, sans que soient survenus des motifs empêchant de le punir.

391. Il ressort de l'analyse des causes décrites plus haut, qu'elles visent toutes à garantir qu'un comportement ne sera tenu pour délictueux que s'il a été décrit de la sorte par la loi et que seule pourra être appliquée à chaque comportement la peine établie par la loi, et ce, en vertu du principe de légalité.

392. Une autre façon de préserver le principe de légalité dans la procédure pénale consiste à interdire le recours à l'analogie. La Cour suprême s'est exprimée en ces termes à ce sujet:

En ce sens, la Chambre [pénale] admet la conception et l'interprétation juridiques esquissées par le défenseur officieux du condamné Silvestre Valencia, car en matière

pénale il n'est pas possible d'appliquer par analogie des circonstances de fait qui ne sont pas décrites limitativement et expressément dans le Code pénal, et ce, afin de préserver le principe de légalité qui doit prévaloir dans la procédure pénale. L'auteur du recours invoque un arrêt rendu par la Cour suprême le 14 novembre 2000, qui applique de toute évidence le critère suivi par celle-ci, à savoir, comme cela a été jugé dans différents arrêts, dont celui du 9 août 1996:

Contrairement à ce qui est dit dans le jugement dont appel, lorsque le paragraphe 1 de l'article 132 est applicable, comme circonstance aggravante de l'homicide, à savoir que celui-ci a été commis par un parent proche qui avait connaissance de cette parenté, les conjoints, même si l'article 68 dispose qu'aux fins de la loi pénale ils sont considérés comme des parents, ne peuvent être considérés comme des parents par alliance et doivent être considérés uniquement comme des conjoints. (*Registro Judicial*, août 1996, p. 269).

L'interprétation de la loi pénale interdit aux juges de s'écarter de la teneur littérale des règles pénales. Ils ne peuvent étendre la portée de la loi lorsqu'ils imposent des peines. Le principe de légalité les oblige à agir de manière restrictive, surtout lorsqu'il s'agit de qualifications pénales comportant des circonstances aggravantes précisées comme c'est le cas de l'homicide aggravé, lorsque l'hypothèse de fait doit coïncider pleinement avec la règle appliquée (*Registro Judicial*, mars 1995, p. 219).

Le Code pénal dit clairement, à l'article 68, que sont des parents proches aux fins de la loi pénale et que sont considérés comme tels le conjoint et les parents jusqu'au quatrième degré de consanguinité ou jusqu'au deuxième degré d'alliance. Or, dans le cas examiné, on ne peut considérer comme des conjoints les concubins vivant dans cet état depuis 23 ans que sont Silvestre Valencia et la victime Amarilis Alvarado Paz, ni même considérer qu'il s'agit de parents jusqu'au quatrième degré de consanguinité ou jusqu'au deuxième degré d'alliance, comme le soutient le ministère public, pour la bonne raison qu'il n'a pas été produit d'attestation de l'officier de l'état civil établissant ce lien familial (fils, cousin, gendre, bru, grand-père, neveu, etc.).

393. La Chambre pénale de la Cour suprême, au nom du principe de légalité, n'a pas appliqué la circonstance aggravante –le fait que la victime serait un proche– au motif que la victime de l'homicide n'était pas mariée aux yeux de la loi avec son agresseur. Aussi, comme la loi pénale fait du conjoint un parent proche et que seul est considéré comme un conjoint celui qui a contracté légalement mariage, n'a-t-elle pas considéré la victime comme étant un parent proche et, de ce fait, elle n'a pas jugé devoir retenir une circonstance aggravant la responsabilité pénale. Ceci a permis d'appliquer une peine moins lourde à l'accusé.

394. On notera que la Chambre pénale de la Cour suprême a sacrifié, dans le cas de crimes contre l'humanité, l'application du principe de légalité pour permettre de savoir où se trouvaient les victimes de disparitions forcées:

Selon la Chambre, le représentant du ministère public affirme à bon droit qu'il ne saurait être question de prescription de l'action pénale lorsque les organes juridictionnels ignoraient le fait délictueux. La République du Panama a approuvé la Convention interaméricaine sur la disparition forcée des personnes, signée à Belém Do Pará (Brésil) le 9 juin 1994, durant la 24^{ème} session de l'Assemblée générale de l'Organisation des États

américains, par le biais de la loi n° 32 du 28 juin 1995, qui a été publiée au Journal officiel n° 22817 du 3 juillet 1995.

En réalité, ladite loi part de l'idée que la disparition forcée des personnes constitue un affront à la conscience de l'hémisphère et une infraction grave portant une atteinte inqualifiable à la dignité intrinsèque de la personne humaine, en contradiction avec les principes et objectifs consacrés dans la Charte de l'Organisation des États américains, la disparition forcée des personnes violant les droits inaliénables de l'être humain. Dans cet ordre d'idées, ladite loi dispose ce qui suit dans son article II:

Au sens de la présente Convention, on considère comme disparition forcée la privation de la liberté commise, sous quelque forme que ce soit, contre une personne par des agents de la puissance publique, suivie de l'absence de toute information ou du refus de reconnaître cette privation de liberté ou d'informer sur l'endroit où se trouve la personne, ceci devant empêcher l'exercice des recours légaux et des garanties procédurales pertinents.

Quant à l'article VII de la loi, il est ainsi libellé:

L'action pénale découlant de la disparition forcée des personnes et la peine imposée par la justice aux responsables de cette disparition sont imprescriptibles.

Cela explique que la société a le droit de savoir ce qu'il est advenu des personnes qui ont été victimes de disparitions forcées en raison de leurs idées politiques. Aussi, sous ce rapport et en aucune circonstance, des principes pénaux comme le principe de légalité et de non-rétroactivité de la loi pénale ne peuvent trouver à s'appliquer, car, comme l'a indiqué le Tribunal de Nuremberg, "le Tribunal ne crée par le droit, il applique un droit déjà existant et la maxime latine "*nullum crimen, nulla poena sine lege*". Il exprimait de la sorte un principe de justice, et il serait suprêmement injuste que ces infractions intentionnelles commises contre les conventions et les dispositions internationales restent impunies (Calderon Peragon, José Raúl: *El juicio de Nuremberg. Hacia una Corte Penal Internacional*, éd. Jabalruz, Espagne, 2001, p. 56).

Aussi, pour les raisons exposées ci-dessus, la Cour suprême ne peut-elle ignorer, comme l'ont confirmé l'appelant et les témoins des faits, qu'à la date de la disparition forcée d'Heliodoro Portugal le régime en place empêchait le libre accès à la justice.

Dans ces circonstances, la Chambre considère qu'il serait déplacé de décider un abandon définitif des poursuites fondé sur la prescription de l'action pénale alors qu'"à la même date récente, la République a subi une secousse politique, un groupe puissant constitué d'unités armées appartenant à la Garde nationale ayant eu recours à la force pour faire dérailler le processus démocratique établi par la Constitution en vigueur (arrêt 2501).

395. Ainsi donc, la loi s'applique rétroactivement, lorsqu'elle doit permettre d'établir les faits et de dire quels sont les coupables en cas de disparitions forcées, même lorsqu'au moment de la commission de l'infraction la convention décrétant l'imprescriptibilité de l'action visant à poursuivre les crimes contre l'humanité n'avait pas été ratifiée. On peut en conclure que cette interprétation ignore le principe de légalité, d'autant plus, comme l'indique la Cour suprême, que ce principe fait état implicitement d'une maxime de justice, et il serait beaucoup plus injuste de

ne pas permettre que soient connus des faits délictueux constitutifs de crimes contre l'humanité et portant gravement atteinte à l'état de droit. Comme on le voit, la Cour suprême a accueilli une interprétation favorable au respect des conventions et des droits de l'homme.

396. Cependant, cette interprétation n'a pas toujours prévalu et elle n'est pas homogène. En effet, selon d'autres critères jurisprudentiels, le principe de légalité en matière pénale ne peut cesser d'être en vigueur à aucun moment, même en cas de disparition forcée. Aussi considère-t-on que l'action visant à poursuivre ce type d'infraction se prescrit ou encore qu'on ne peut affirmer l'existence d'une infraction qui n'était pas qualifiée comme telle au moment de la disparition forcée.

397. Cela étant, on discute actuellement le projet d'un nouveau code pénal qui, satisfaisant à l'obligation d'aligner notre législation interne sur les conventions internationales ratifiées, qualifie l'infraction de disparition forcée.

398. Plusieurs organisations non gouvernementales veillent au respect des garanties judiciaires, et elles ont participé activement à diverses réunions avec les pouvoirs publics, lesquelles ont abouti à l'élaboration d'avant-projets, à savoir un avant-projet de code pénal et un avant-projet de code de procédure pénale, qui devraient venir en discussion à la prochaine session du parlement.

399. La société civile connue sous le nom de "Alianza Ciudadana Pro Justicia" (ACPJ) porte de plus en plus son attention sur la question de l'administration de la justice. Il s'agit d'une organisation à but non lucratif créée le 11 juillet 2000 par différentes organisations de la société civile, à savoir: Centro de Asistencia Legal Popular (CEALP), Unión de Ciudadanas de Panamá, Colegio Nacional de Abogados (CNA), Comisión de Justicia y Paz (JUSPAX), Consejo Nacional de la Empresa Privada, Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA), Asociación Panameña de Derecho Constitucional (APADEC), Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT), Colegio Nacional de Periodistas, Centro de Investigación y Atención al Niño, Unión Nacional de Abogadas, Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE), Fundación Pro Víctimas del Crimen, Instituto de Criminología de la Universidad de Panamá (ICRUP)⁴⁴.

400. Depuis sa création, l'ACPJ s'efforce d'attirer l'attention sur la situation de l'administration de la justice au Panama. On citera, par exemple, des documents comme celui intitulé "*Reforma Judicial, una tarea inconclusa*" (la réforme judiciaire, une tâche qui se poursuit), qui a été établi à la suite d'une réunion tenue les 24 et 25 octobre 2000⁴⁵. En janvier 2004 a été publié le document intitulé "*Auditoría Ciudadana de la Justicia en Panamá*" (audit citoyen de la justice au Panama), document qui contient de nombreuses informations du point de vue de la société civile, axé sur le thème de la justice au Panama⁴⁶. De telles initiatives doivent déboucher sur des

⁴⁴ Voir le site www.alianzaprojusticia.org.pa.

⁴⁵ Alliance citoyenne pour la justice (ACPJ), *Reforma judicial, una tarea inconclusa, perspectiva de la sociedad civil*, 1^a edición, avril 2001.

⁴⁶ Alliance citoyenne pour la justice, *Auditoría Ciudadana de la Justicia en Panamá*, mars 2004.

initiatives et des propositions dont l'application repose sur les autorités, sous le contrôle de la société civile.

401. Pour mieux comprendre où en est la réforme judiciaire, l'ACPJ en décrit les aspects pertinents. Il s'agit là d'un des thèmes prioritaires du programme d'action des moyens de communication. En 2003, l'Alliance a réalisé un audit civique de la justice pénale au Panama, qui a été le point de départ d'un processus de contrôle exercé par la société civile. La recommandation la plus importante de cet audit a été de créer la Commission d'État pour la justice, chargée de définir les étapes de la réforme judiciaire. Cette proposition a été présentée aux trois candidats à l'élection présidentielle de 2004, par le biais d'une pétition des citoyens pour la justice qui a été signée par plus de 25 organisations de la société civile.

402. La réforme de la procédure pénale vise à établir un système de garanties dans lequel les trois pouvoirs de l'État s'engagent à conclure rapidement un accord portant sur la justice, dont l'axe serait la réforme du système de mise en accusation.

403. Le Pacte d'État pour la justice a débouché sur la création d'une commission d'État pour la justice. L'Alliance a décidé de faire partie de la Commission d'État pour la justice, convaincue qu'elle était qu'il s'agissait du scénario indiqué pour définir le calendrier de la réforme judiciaire et pour obtenir un engagement des trois pouvoirs de l'État. On a posé que la priorité devait aller à la réforme pénale (Code pénal et Code de procédure pénale). La Commission a présenté en septembre 2005 un calendrier de la réforme judiciaire au Panama et l'engagement en ce sens de chacun des pouvoirs de l'État.

404. Les thèmes définis par la Commission comme étant prioritaires sont ceux-là mêmes qui ont été étudiés et réputés importants par l'audit de la justice pénale au Panama, comme les thèmes suivants: réformes du Service du Défenseur du peuple, du système de mise en accusation, de la carrière judiciaire, des mesures d'ordre éthique et des mesure disciplinaires à l'encontre des magistrats, des mesures visant à assouplir la justice et à réduire le nombre de personnes détenues en attente de jugement.

405. Comme indiqué plus haut, dès l'année dernière l'exécutif a créé, par le décret exécutif n° 541 du 17 novembre 2005, une commission de codification chargée d'élaborer les avant-projets de code pénal et de code de procédure pénale. Ceux-ci ont été rendus publics à la mi-2006. On peut lire ceci dans l'exposé des motifs:

Nous nous prononçons en faveur d'un droit pénal respectueux des droits de l'homme, qui se borne à incriminer des comportement afin de protéger des biens juridiques importants aux yeux de la société et qui intervient le moins possible, c'est-à-dire lorsque d'autres mécanismes de contrôle social ne sont pas efficaces, et nous demandons que la sanction soit proportionnée au danger ou à la lésion du bien juridique protégé et qu'elle ne soit pas empreinte d'une philosophie purement rétributive, en marge des autres finalités que sont, notamment, la réinsertion sociale, la resocialisation ou la rééducation du condamné.

406. Les membres de la Commission de codification ont veillé, en ce qui concerne le Code de procédure pénale, à ce que les propositions sur lesquelles ils étaient appelés à travailler s'alignent, en tout cas, sur l'idée d'un système de procédure accusatoire, considéré comme un système approprié aux démocraties et aux systèmes républicains de gouvernement, dont les

grands principes directeurs seraient les suivants: l'égalité d'armes des parties au procès, une justice qui rétablisse et respecte les droits de l'homme et la dignité humaine en vue de favoriser la paix juridique, la resocialisation effective des délinquants et la protection des victimes, surtout lorsqu'elles sont sans défense, le respect de la légalité afin de tenir compte des idées des deux parties –ceci explique le caractère dual qui doit toujours être présent– qui méritent d'être respectées, dans des conditions d'égalité pleine et absolue, face à un tiers indépendant et impartial, qu'on nomme juge, et le primat de l'oralité dans les débats, qui doit permettre des procès soucieux de l'économie judiciaire, sans que cela puisse nuire à l'efficacité, et qui soit en mesure de combattre le terrible fléau de la morosité judiciaire.

407. Dans son rapport, la Commission de codification souligne que les propositions qui sont faites vont dans le sens d'une justice pénale prompte, expéditive et fonctionnant sans heurts, conformément à ce qu'exige la Constitution, afin d'accroître aux yeux de la société la crédibilité du système judiciaire. Aussi a-t-on mis l'accent, parmi les conditions de base qui sont l'essence même du système accusatoire, sur les garanties constitutionnelles et légales dont doivent pouvoir se prévaloir tant l'accusé que la victime. On peut donc affirmer que ces propositions sont cohérentes et qu'elles sont à l'unisson du système judiciaire préconisé.

408. Enfin, le rapport met en évidence, dans la foulée des explications relatives à la base même de l'avant-projet de nouveau code de procédure pénale, que la nouvelle procédure s'articule autour des éléments constitutifs du système accusatoire, à savoir: égalité des parties, égalité des droits, des moyens et des possibilités offertes; jugement contradictoire, exigeant que les charges et la culpabilité soient établies, que les charges se fondent sur des accusations et qu'aucune peine ne soit infligée sans que la culpabilité n'ait été établie, la procédure accusatoire devant absolument veiller au respect des garanties et des libertés des parties, sous la houlette d'un juge impartial et indépendant. Ceci explique le rôle central que le système accusatoire confie au juge des garanties. On peut donc dire que la procédure accusatoire introduit une véritable nouveauté, à savoir la protection efficace des libertés tout au long de la procédure.

409. Dans la ligne de ce qui précède, on développera ci-après chacun des fondements du système proposé par la Commission de codification.

Jugement pénal et principes directeurs

410. Les réformes proposées partent de l'idée très nette que les parties doivent être traitées avec le respect dû à la dignité intrinsèque de tout être humain. Aussi la procédure pénale doit-elle être fondée, entre autres, sur les principes, règles et garanties ci-après: droit de bénéficier des garanties d'une procédure régulière, juge naturel, jugement préalable, droit ou état d'innocence, principe *non bis in idem*, inviolabilité des droits de la défense, économie judiciaire, absence de toute ingérence, indépendance, procédure et jugement contradictoires, impartialité et refus de l'auto-accusation. Aussi les tribunaux doivent-ils, lorsqu'ils appliquent les principes régissant la procédure, tenir compte de l'obligation qu'ils ont de protéger effectivement le justiciable, sur la base des droits et des garanties consacrés par la Constitution, les traités, les pactes, les conventions et autres instruments internationaux en vigueur au Panama, et qui s'appliquent directement et immédiatement aux affaires dont ils ont à connaître et qui prévalent sur toute loi généralement quelconque.

411. Aucun supérieur hiérarchique, dans la filière administrative ou juridictionnelle, ne peut intervenir de quelque façon que ce soit pour dicter ou conseiller à un juge les décisions ou principes qui fonderont son jugement. Ceci irait directement à l'encontre de la règle qu'exprime l'aphorisme latin *iura novit curiae* (Le juge connaît le droit). Ainsi donc, il est formellement interdit aux supérieurs de critiquer ou de censurer de manière irrespectueuse et au mépris du décorum judiciaire les jugements rendus par un inférieur.

412. L'État garantit à tout un chacun l'accès libre et effectif à l'administration de la justice, dans le respect de la légalité et sans avoir à engager de dépenses.

413. Les parties ont le droit de présenter des écrits et de contredire les écrits et les éléments de preuve présentés par l'adversaire. Ceci garantit la règle de la contradiction et permet l'exercice de la dialectique procédurale (...) Nul ne peut être poursuivi ou condamné sans avoir eu la possibilité de se faire entendre et il doit être jugé préalablement par le tribunal compétent, dans le respect des principes, des règles et des garanties consacrés par la Constitution et la loi.

La liberté selon la nouvelle procédure

414. La nouvelle procédure pénale qui est proposée doit, selon la Commission de codification, être axée sur la notion de liberté humaine. Parmi les règles proposées, la détention provisoire vient au dernier rang des mesures de protection personnelles, c'est-à-dire qu'elle est précédée de l'énoncé des garanties que sont la présentation périodique devant l'autorité compétente, la possibilité de recevoir des soins dans un établissement de soins, l'assignation à résidence, les travaux d'intérêt général, la scolarité, la possibilité de pratiquer un culte, etc.

415. La réforme introduit une figure nouvelle, celle du juge de l'application des peines, comme nous le verrons plus loin. Il est compétent pour tout ce qui concerne l'exécution des peines: subrogation en matière pénale, commutation et suspension des peines, liberté conditionnelle, autorisation d'exercer une activité professionnelle, de suivre des études, etc. Comme on le voit, on abandonne dans ce domaine le côté politique et administratif, au profit de la "judiciarisation".

416. Le contrôle des mesures de protection et de précaution est confié à la responsabilité exclusive du juge et non du ministère public. La judiciarisation s'impose également au ministère public, si bien que le juge des garanties devient le véritable pivot des libertés. Sur le plan des structures organiques, le nouveau système est organisé comme suit: sur tout le territoire panaméen, il y aura des tribunaux collégiaux et des juges des garanties, compte tenu de la densité de peuplement et des besoins effectifs de chaque province, district ou municipalité. Ceci va évidemment de pair avec une augmentation du nombre des auxiliaires de justice. Le Gouvernement doit être conscient que l'introduction de ce nouveau système de procédure et cette réforme véritable de la justice pénale exigeront des investissements considérables, à commencer par une réflexion opérationnelle concernant le nombre de juges et d'auxiliaires de justice intervenant dans le système actuel.

Le magistrat des garanties

417. A titre de proposition *de lege ferenda*, interviendrait le magistrat des garanties. Celui-ci serait membre de la Cour suprême et il serait compétent pour tout ce qui est actuellement de la

compétence de la deuxième Chambre pénale ou de la Cour suprême siégeant au complet comme tribunal de premier et dernier ressort.

418. Les attributions du magistrat des garanties seraient les suivantes:

- a) Appeler l'attention des parties sur les autres moyens de règlement des conflits au pénal qui permettent le désistement et la renonciation à la justice rétributive, en leur expliquant et en prenant les mesures nécessaires à cette fin, conformément aux dispositions du code proposé;
- b) Connaître des contestations exposées devant la Chambre ou devant la Cour suprême siégeant au complet;
- c) Statuer sur les demandes incidentes, les exceptions, etc;
- d) Trancher, avec la possibilité d'aller jusqu'à l'annulation, tout ce qui concerne les perquisitions et l'enregistrement, la mise sous séquestre et les mesures de protection des personnes;
- e) Statuer sur tout ce qui concerne la renonciation à la justice rétributive;
- f) Entendre les parties et décider tout ce qui concerne l'auto-accusation;
- g) Statuer dans le cadre de la procédure abrégée, au cas où l'on admettrait la procédure orale;
- h) Accepter ou refuser les pouvoirs présentés par les parties;
- i) Accepter ou rejeter les requêtes en administration de preuves préalables, à supposer que de telles pratiques soient admises;
- j) Statuer sur les mises en détention en cas de flagrant délit, afin de déterminer la mesure de protection personnelle applicable;
- k) Connaître des procédures et recours dont il est saisi à la suite de l'exercice d'un appel ou d'un recours de fait contre les actes et mesures que le juge des garanties a pris au niveau du tribunal supérieur compétent;
- l) Exercer un contrôle judiciaire sur le ministère public ou sur celui qui en exerce les fonctions.

419. Le magistrat des garanties a la mission quasi sacro-sainte de veiller au plein respect des garanties constitutionnelles et légales reconnues aux parties. Aussi doit-il toujours et en toute circonstance veiller au respect de la légalité, celui-ci étant un droit consubstantiel et inhérent à tout être humain.

420. D'aucuns pourraient se demander ce que peut faire ce magistrat des garanties lorsque les affaires pénales dont a à connaître la deuxième Chambre de la Cour suprême sont peu nombreuses et se présentent rarement. Aussi la Commission de codification a-t-elle examiné le

point de savoir s'il fallait maintenir la compétence de jugement que le Code et le législateur reconnaissent aujourd'hui à la Cour suprême siégeant au complet. Par ailleurs, d'autres n'aiment pas beaucoup l'expression "magistrat des garanties". Cela dit, il est clair que le magistrat en question n'a pas à garantir le résultat du procès à l'une ou à l'autre des parties. Même si l'expression peut paraître pléonasmique, il est le "garant des garanties". De quelles garanties s'agit-il? Il s'agit des garanties procédurales énoncées dans le texte constitutionnel et dans le texte de la loi. Ce système des garanties procédurales comprend également les garanties qui ont été reconnues dans les traités et conventions en vigueur au Panama et qui, en conséquence, ont été incorporées à sa loi du for. Alors, pourquoi parler d'un magistrat des garanties? Parce que, dans le système actuel, il n'est pas possible d'introduire d'autres formule légale pouvant conférer, conserver ou enlever à la Cour suprême siégeant au complet sa compétence exclusive en ce qui concerne le contrôle de la constitutionnalité. Ceci ne s'oppose cependant pas à ce que ce magistrat des garanties puisse exister au Panama, car, comme on pourra le comprendre, celui-ci n'intervient pas sur le plan de la constitutionnalité, mais bien en ce qui concerne les garanties procédurales dans le cadre de la procédure judiciaire et dans toute autre procédure, qu'il s'agisse d'une procédure administrative, civile, devant les juridictions du travail, etc.

La "césure" de la nouvelle procédure pénale

421. La césure⁴⁷ du processus répressif consiste en un examen par le ministère public de l'infraction et de son auteur, sous le contrôle d'un **tribunal des garanties** compétent pour tout ce qui concerne les mesures conservatoires et les mesures de protection personnelles (en particulier la détention provisoire), les perquisitions, etc. Au niveau des "circuits" il y a des juges des garanties; tout comme au niveau des districts judiciaires; enfin, et c'est là l'aspect le plus novateur, il devrait y avoir le magistrat des garanties au niveau de la deuxième Chambre pénale de la Cour suprême ou de la Cour suprême siégeant au complet, comme indiqué plus haut.

422. Le Tribunal des garanties se prononce sur l'admission de la contestation, exerce un contrôle juridictionnel sur tout ce qui concerne la phase introductive du procès, suggère et décide d'appliquer d'autres méthodes de règlement des conflits, se prononce sur la renonciation à la justice rétributive et sur l'application du principe de l'opportunité des poursuites; il tranche toutes les demandes incidentes, statue sur le recours à la procédure abrégée, etc. Il décide également si l'affaire peut être classée ou si elle doit être tranchée par une juridiction de jugement (tribunal collégial de circuit ou tribunal collégial supérieur du district judiciaire).

423. En tant que juge ou juge des garanties, la mission du Tribunal des garanties est de veiller en permanence et jalousement au respect des libertés et des garanties constitutionnelles, en étant particulièrement attentif au respect de la dignité humaine, l'œil rivé sur l'"égalité des armes" pour toutes les parties au procès pénal. Grâce à ce contrôle "judiciarisé" des garanties procédurales dans la perspective de la Constitution, le ministère public (fonctionnaires des poursuites) est en mesure d'enquêter sur les dénonciations et plaintes, sur l'application des mesures de protection des personnes et des biens, de procéder à des perquisitions et enregistrements, à des inspections judiciaires, à des mises sous séquestre, etc., dès lors qu'il y est habilité par le juge des garanties. Dans des cas et situations exceptionnelles, il peut faire tout cela

⁴⁷ Selon le dictionnaire, la césure est "dans la poésie moderne, un repos à l'intérieur d'un vers après une syllabe accentuée. Elle coupe le vers en hémistiches et en marque la cadence".

moyennant une légitimation a posteriori par le même juge. Il reste que pour le particulier, le juge ou le juge des garanties est le premier gardien de ses droits et libertés.

424. Aucune distinction n'est faite entre la victime et le prévenu (l'accusé). C'est que ce processus vaut pour les parties de la même façon, afin de maintenir la balance en équilibre. C'est ainsi que doit fonctionner un véritable système accusatoire.

425. La deuxième phase, que l'on appelle la phase préparatoire et intermédiaire, voit entrer en scène ou le tribunal collégial de circuit, ou le tribunal collégial supérieur, ou la deuxième Chambre pénale de la Cour suprême, ou la Cour suprême siégeant au complet. C'est à ce moment que l'on statue sur tout ce qui concerne les requêtes à visée probatoire, la possibilité d'appliquer d'autres modes de règlement des conflits, de demander le report de l'audience, d'entendre les déclarations de l'accusé, de trancher les demandes incidentes, etc.

426. La troisième phase, qui est la phase plénière ou la phase de jugement proprement dite, est régie par l'oralité des débats en tant que méthode technique et dialectique caractéristique de l'état de droit et du système républicain de gouvernement. Les audiences, les incidents, les objections, les récusations, les oppositions, les recours, bref tout se fait oralement.

427. On pose comme norme directrice qu'aucun recours, tant ordinaire qu'extraordinaire, ne peut être rejeté pour vice de forme, dès lors qu'y sont clairement exprimés le fondement de fait et le but poursuivi par le requérant.

428. Les parties peuvent présenter leurs écrits également par des moyens électroniques (télécopieur, Internet, etc.). La justice des expédients se voit remplacée par l'emploi approprié, systématisé et moderne des techniques, modes opératoires et autres actes relevant de l'informatique qui permettent aux parties de faire usage de disquettes, CD et autres moyens ou supports techniques et matériels de l'information judiciaire.

Le juge de l'application des peines

429. La Commission de codification a reconnu qu'une des carences les plus graves de la justice pénale concernait ce qu'on appelle le régime ou système carcéral. Au Panama, ce sont les autorités administratives, par le biais de la Direction générale du système pénitentiaire du Ministère de l'intérieur et de la justice, qui exercent une partie des fonctions qui, ailleurs, sont confiées par la loi à un juge ou à un procureur chargé de l'exécution des peines, des mesures de sécurité et de la protection.

430. Les membres de la Commission se sont attachés à analyser l'opportunité d'incorporer à notre législation le juge de l'exécution des peines. Ce juge devrait exercer ses fonctions dans le district judiciaire de son ressort, parallèlement au fonctionnaire du ministère public chargé de l'exécution des peines. Il exerce ses fonctions comme le fait un juge proprement dit, et les parties –la victime en tant que partie civile, l'accusé, le ministère public– peuvent lui présenter des requêtes, soulever des incidents, établir des mémoires, dès lors qu'il y va de l'exécution des peines et des mesures de sécurité ou de protection énoncées dans le jugement.

431. Une fois prononcé le verdict de culpabilité et fixée la peine, ledit juge est chargé de tout ce qui concerne l'exécution effective et le contrôle de la peine. Il veille également au plein respect

des droits fondamentaux des personnes privées de liberté, décide la suspension conditionnelle de l'exécution des peines, statue sur les demandes de réhabilitation, de commutation de peines, de libération conditionnelle, sur la délivrance de permis à des fins de formation, de travail, de culte, etc., sur la mise en liberté des accusés qui ont exécuté leur peine et il veille, par le biais des procédures prévues à cet effet, à préparer la mise en liberté des détenus qui achèvent l'exécution de leur peine.

432. Comme on le voit, ces juges et ces fonctionnaires du ministère public chargés de l'exécution des peines sont les véritables garants, tant pour la société que pour les individus privés de liberté en vertu des verdicts de culpabilité rendus à leur encontre, du respect effectif et entier des principes et des règles minimums applicables au traitement des prisonniers.

433. Les juges et les fonctionnaires du ministère public chargés de l'exécution des peines sont assistés par une équipe interdisciplinaire de professionnels qui les conseille, en permanence, au sujet de la procédure et de la prise de décisions. Du point de vue de *lege ferenda*, ce qui est important, c'est la "judiciarisation" de tout notre système carcéral, pour lui donner ou lui rendre la possibilité de se conformer au prescrit constitutionnel. De ce fait, le système carcéral perd son caractère administratif et politique.

Le nouveau pourvoi en cassation

434. La Commission de codification a relevé, conformément à la Convention américaine relative aux droits de l'homme, qu'il fallait régler deux questions fondamentales à propos de tout recours entendu au sens strict comme la possibilité concrète de venir en aide à toute personne qui est touchée ou se sent lésée par une décision, juridictionnelle ou d'une autre nature, qui est le fruit d'un processus ou d'une procédure réglés par la loi, et ce, devant une autorité supérieure à laquelle il est demandé d'examiner la décision ainsi contestée pour qu'elle décide son retrait, sa modification ou sa nullité. Aux yeux de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, il s'agit des deux questions ci-après: le droit à un recours utile, et le libre accès de tout individu à l'administration de la justice.

435. La cassation, qui est une voie de recours extraordinaire conçue traditionnellement comme le nœud gordien du droit procédural et de toute la matière des recours, peut, dans de mauvaises conditions, constituer un obstacle redoutable non seulement par rapport à l'exercice d'un recours utile, mais également par rapport au libre accès du particulier à l'administration de la justice. Aussi a-t-on prévu, dans le projet élaboré dans ce domaine, la *libéralisation du pourvoi en cassation*. Autrement dit, il faut que tout particulier puisse former ce recours librement, de façon appropriée et accessible, devant la deuxième Chambre pénale de la Cour suprême, à l'abri de toute rigueur formaliste exacerbée par une fausse logique formelle ou symbolique qui rendrait impossible ou extrêmement difficile pour ladite chambre, siégeant en tant que Cour de cassation, d'amender les décisions prises par des instances inférieures au motif que ces décisions sont erronées ou contraires au droit.

436. Celui qui se pourvoit en cassation devra satisfaire à un minimum de conditions qui, loin du formalisme actuel, ont pour seul objet de permettre à la Cour de cassation d'être informée des faits et du but qui est poursuivi par celui qui invoque une violation de la loi. En outre, le recours peut déboucher sur des amendements ou des corrections de la décision, conformément aux observations formulées par la Cour de cassation siégeant au pénal. Par ailleurs, le pourvoi en

cassation doit être formé dans un délai qui est ramené à 10 jours; il peut être formé oralement ou par le biais d'un mémoire présenté par le requérant, lorsque le recours n'a pas été exercé au moment du prononcé de la sentence.

Le système accusatoire et la preuve de l'accusation et de la faute

437. Selon la Commission de codification, le moins que l'on puisse attendre de la part de celui qui accuse autrui d'avoir commis une infraction est qu'il établisse la réalité de l'accusation ainsi formulée. Celui qui accuse dans le cadre d'un procès est appelé acteur pénal. La procédure reconnaît cette condition aux fonctionnaires du ministère public et à ceux qui interviennent en qualité de plaignant. Celui qui dénonce une infraction n'est pas reconnu comme un acteur. On peut comprendre que cette personne ne soit pas tenue d'établir le fait qu'elle dénonce. Cependant, il reste qu'elle doit être informée qu'elle peut être inculpée du délit de fausse dénonciation. Comme on le voit, la personne qui dénonce la commission d'une infraction n'est pas partie au procès et n'y tient aucun rôle comme telle, mais elle est remplacée par le fonctionnaire du ministère public, lequel exerce devant la juridiction compétente l'action publique punitive. Le système accusatoire est donc étroitement régi par l'axiome juridique *incumbit actoris onus probandi*, selon lequel la charge de la preuve incombe à l'acteur. Cet axiome doit se lire en conjonction avec un autre axiome qui n'est pas moins exigeant sur le plan de l'accusation, à savoir *nemo iudex sine actore*, qui revient à dire qu'il ne peut y avoir de procès sans acteur. En conséquence, on ne peut formuler de charge non fondée à l'encontre d'une personne.

Déclaration de l'accusé (du prévenu)

438. Selon la Commission de codification, il est tout à fait exact de soutenir que la déclaration de l'accusé (du prévenu), communément appelée ainsi, est marquée du sceau de la procédure inquisitoire. A l'inverse, dans la procédure accusatoire, la déclaration de l'accusé (du prévenu) est un droit qui doit l'aider et qui ne peut être soumis à aucune condition, qu'il s'agisse du serment ou de la contrainte. En vertu de ce droit, l'accusé (le prévenu) ne peut avoir à comparaître devant une instance d'enquête pénale (le ministère public) agissant dans son propre intérêt ou sur sa propre initiative. Il ne peut comparaître, de toute évidence, que devant une instance indépendante et impartiale qu'on appelle le juge.

439. Dans le système envisagé dans la nouvelle procédure pénale, l'accusé pourra exercer le droit qu'il a d'être entendu par un tribunal justifiant d'une véritable indépendance et impartialité. Ce sera le juge des garanties, le magistrat des garanties, le tribunal collégial de circuit, le tribunal supérieur, la Chambre pénale de la Cour suprême ou la Cour suprême siégeant au complet, étant entendu que cette instance doit être compétente en vertu de la loi pour connaître de telle ou telle affaire.

440. Dans le système actuel, que l'on appelle aussi *système inquisitoire modernisé*, la déclaration de l'accusé (art. 2092 du livre III du Code judiciaire) se présente comme une procédure qui souligne le côté inquisitoire de la procédure répressive. La norme qui la régit se fonde sur des prémisses qui sont non seulement erronées, mais qui paraissent également équivoques. Selon cette norme, la déclaration de l'accusé est recevable dès lors qu'existe le fait punissable et qu'il existe un lien probable entre ce fait et le prévenu (l'accusé). A cet effet, il suffit qu'existe ou que se dégage du procès au moins une preuve par indices, sauf les cas où cette

déclaration doit se faire devant le fonctionnaire chargé de l'instruction (le procureur). La législation procédurale actuelle confère une importance excessive à la déclaration de l'accusé, au point d'y consacrer 15 articles détaillés (art. 2089 à 2103). Il ressort d'un examen approfondi de ces articles qu'ils n'offrent par la moindre garantie procédurale à l'accusé (au prévenu).

441. Comme le souligne le rapport, dans le système inquisitoire, on peut dire à propos de la déclaration de l'accusé (du prévenu) que "l'on met la charrue devant les boeufs". En premier lieu, on commence par tenir l'accusé coupable, avant même d'engager la procédure et de mener les diligences requises. C'est devant ce juge que s'exerce le droit de l'accusé d'être entendu, chargé, défendu, en se conformant aux normes de preuve. L'accusation, c'est ce qui se dégagera d'un faisceau de preuves présentées ou défendues devant le juge par le ministère public ou par le plaignant. Le juge statuera sur la base de ces preuves. Il décidera que l'affaire doit être jugée ou, au contraire, qu'il y a lieu de la classer sans plus. Sur ce fond se détache le fonctionnaire chargé de la poursuite, qui s'efforce, à la faveur d'une *enquête*, de dégager la vérité à partir des faits.

442. C'est à partir de cette analyse que la Commission de codification a rédigé un ensemble de propositions visant à baliser ladite déclaration de l'accusé: a) la déclaration doit être faite librement, spontanément, volontairement, à l'abri de toute menace, pression ou intimidation, de quelque nature que ce soit; b) elle doit être faite en présence de l'avocat qui défend l'accusé, cette défense devant être exercée par un spécialiste bien au fait des règles de l'assistance technique; c) elle doit avoir trait au fait punissable ou à l'auteur du crime ou à d'autres formes de participation criminelle; d) elle doit être cohérente, indivisible et unitaire; e) elle ne décharge pas l'agent des poursuites du ministère public de l'obligation qu'il a d'établir la véracité de l'aveu; f) il doit s'agir d'une déclaration revêtant la forme d'un aveu judiciaire, c'est-à-dire qu'elle doit être faite devant le juge des garanties, le tribunal collégial de circuit, le magistrat des garanties du tribunal supérieur ou devant le magistrat des garanties de la Cour suprême ou devant ces différentes instances supérieures; g) l'accusé doit être informé au préalable de la charge qui lui est imputée. A tout cela on doit ajouter que l'accusé ne peut être contraint de passer aux aveux, pas plus qu'on ne peut chercher à l'y inciter. Une déclaration qui aurait tout d'aveux arrachés de cette façon serait entachée de graves vices constitutionnels qui auraient pour résultat d'en faire quelque chose de totalement inefficace, inexistant et de nul effet.

L'opportunité des poursuites

443. La plupart des ordres juridiques latino-américains ont incorporé à leur procédure une série de règles qui permettent au ministère public de "ne pas exercer des poursuites" en vertu de ce qu'on a appelé de manière équivoque le "principe de l'opportunité". Ce qu'on appelle l'opportunité des poursuites n'a jamais été un principe du droit procédural. Ces dernières décennies, il s'agissait là d'une question relevant d'une mauvaise politique pénale de l'État, politique qui s'est avérée incapable partout de faire face à la mission que lui assignait la Constitution, c'est-à-dire d'enquêter sur les infractions et de poursuivre les délinquants (...). Ce serait au juge (ou au magistrat) des garanties de dire s'il y a lieu ou non de faire jouer le principe de l'opportunité des poursuites. Aussi la règle proposée habilite-t-elle le ministère public ou les parties, lorsqu'il existe ou que survient un des cas qui peuvent donner lieu à l'application de ce principe, à intervenir en ce sens auprès du juge des garanties, lequel décidera (...). De cette façon, on ôte cette fonction, qui est de nature essentiellement juridictionnelle, au ministère public, pour la rendre à ceux à qui elle revient de droit, c'est-à-dire aux juges, qui ont pour mission de dire le droit face à des faits concrets qu'on leur présente au procès.

La victime dans la nouvelle procédure pénale

444. On a pu dire avec raison que, dans le domaine pénal, la victime était la cendrillon du processus. Le système accusatoire ou système des garanties fondamentales instaure un équilibre entre les droits, les devoirs et les obligations des parties et des autres acteurs du procès, selon la mission et la fonction qui incombent à chacun. Il ne saurait être question de favoriser excessivement une des parties, au mépris des garanties et des atouts de l'autre partie. Bien au contraire, les propositions de réforme veulent offrir aux parties des conditions égales en appliquant les règles juridiques et les conventions ou traités relatifs aux droits de l'homme et en étant particulièrement attentif à tout ce qui concerne une protection judiciaire effective, tant pour la victime que pour le prévenu (l'accusé).

445. Aussi les propositions de règles applicables aux parties et aux acteurs du procès comportent-elles des règles de base visant à renforcer les droits des victimes, dont celles-ci: pouvoir intervenir au procès sans autre formalité en qualité de plaignant, pour exiger la condamnation de l'accusé (du prévenu) et obtenir la réparation civile des dommages et préjudices découlant de l'infraction (justice réparatrice); bénéficier d'une protection efficace de la part des pouvoirs publics contre des actes portant atteinte à leur intégrité personnelle et à celle de leur famille; obtenir qu'on soit attentif à leur sécurité personnelle et à celle de leur famille; lorsque le juge des garanties ou le tribunal compétent est amené à décider d'une libération conditionnelle ou à fixer la caution prévue à cette fin ou encore à autoriser une mesure de protection personnelle en lieu et place de la détention provisoire, droit pour ces victimes d'être informées; possibilité de contester l'acquittement ou le classement de l'affaire par le biais de l'action d'intérêt exclusivement privé ou de simple intérêt privé. De même, les victimes peuvent contester devant la juridiction pénale l'application de la règle de l'opportunité des poursuites.

446. En prévoyant de créer la fonction de juge de l'application des peines et des mesures de sécurité et de protection –il s'agit de rendre effectives les mesures décidées par l'autorité juridictionnelle pour garantir la sécurité personnelle de la victime et celle de sa famille –, on assigne un rôle de premier plan aux victimes, celles-ci pouvant émettre des avis en matière d'imposition de peines remplaçant la peine d'emprisonnement, telle que la liberté conditionnelle, etc., lorsque l'accusé (l'inculpé) a été déclaré coupable par une décision définitive et exécutoire. De même, on envisage de reconnaître comme une des fonctions assignées au ministère public celle d'informer les victimes du cours de la procédure, en particulier sur le point de savoir si le procès a été archivé ou s'il peut être rouvert et si l'exercice de l'action civile liée à l'infraction a des chances d'aboutir. Tout ceci doit se faire sans égard au fait que la victime est intervenue ou non comme plaignante. La victime peut demander au ministère public ou au tribunal de décider des mesures propres à assurer sa protection et celle de sa famille face à de probables actions de harcèlement, à des menaces ou à des attentats, etc., qui pourraient la viser. Elle peut aussi contester l'application du principe de l'opportunité des poursuites, la décision de classement, le jugement rendu en première instance, etc.

447. La plainte se passe de toute formalité. Il suffit de demander que des poursuites soient engagées et que des charges soient retenues contre telle ou telle personne, lorsque l'on parvient à savoir quels pourraient être le ou les responsables de l'infraction.

La preuve et les règles d'administration de la preuve dans le système accusatoire

448. La Commission de codification a signalé que la mécanique de la preuve, l'administration de la preuve, la valeur probante assignée à chaque moyen de preuve en particulier, la possibilité de faire des offre de preuve, la charge de la preuve, etc., étaient des questions qui se présentaient différemment dans le système inquisitoire et dans le système accusatoire (système fondé sur les garanties procédurales). Ainsi, la confrontation n'est pas envisageable dans le système accusatoire.

449. A propos de chaque moyen de preuve, la Commission de codification a examiné les postulats et principes du système accusatoire en se posant les questions suivantes: Qu'entend-on par preuve? Qui doit prouver? Comment faut-il prouver? A quelle fin doit-on prouver? Quand ou à quel moment précis faut-il administrer la preuve? Grâce à cette méthode, qui consistait à enlever aux institutions le droit probatoire en matière pénale, on a pu comprendre que ce qu'on appelle la preuve par confrontation n'ouvre aucune perspective à l'idée de preuve; cela vaut a fortiori de la déclaration de l'accusé faite sous la contrainte; on a compris que le témoin devait faire sa déclaration devant le juge des garanties ou devant l'instance ordinaire pour que cette déclaration puisse servir à établir la responsabilité pénale; on a également compris que la preuve par expert devait être administrée devant le juge, que l'accusé ne pouvait être contraint de participer à la reconstitution des faits et que, s'il refusait de participer, cela ne pouvait être considéré comme un indice de culpabilité. On a compris encore que le juge ne pouvait décréter de manière officieuse l'administration de la preuve testimoniale ou de la preuve par expert ou par tout autre moyen.

450. Toute preuve que l'on entend faire valoir devant une instance judiciaire doit être administrée au préalable par les parties. C'en est fini, dans le système accusatoire, de la possibilité qu'avait le juge traditionnellement d'intervenir en matière de preuve en tentant de prouver ce qui était, alors qu'il s'agit là d'une charge incombant en totalité aux parties, lesquelles débattent de la prétention juridique liée au procès, à savoir le droit d'exiger la répression de l'infraction.

451. La preuve ne peut être administrée que devant la juridiction. Cela signifie que le ministère public, lorsqu'il demande au juge des garanties de pouvoir ouvrir une enquête ou de renvoyer l'affaire devant la juridiction de jugement, doit pouvoir appuyer sa requête sur des moyens de preuve. Il en va de même des parties qui se présentent en qualité de plaignantes ou des parties accusées qui veulent soulever des exceptions par la voix de leurs défenseurs.

452. Dans l'état actuel de la procédure au Panama, le juge pénal peut décréter des preuves d'office. Le fonctionnaire du ministère public, enfermé dans son bureau par une sorte d'obligation d'état, établit, en s'appuyant sur les nombreuses personnes mentionnées dans les déclarations initiales écrites, une compilation volumineuse de témoignages, dont beaucoup n'ont rien à voir avec l'enquête pénale; il demande des rapports, cherche et recueille des documents, lance des devoirs en abondance, interroge l'accusé, lui fournit par ampliation les procès-verbaux d'interrogatoire en autant d'exemplaires qu'il le juge opportun, ordonne la mise en détention provisoire, décide ce qui constitue une preuve, quels sont les moyens de preuve pertinents et ceux qui ne le sont pas, évalue la preuve, refuse les moyens de preuve invoqués par la défense et, en définitive, mérite bien d'être appelé "juge et partie" en matière de répression.

453. Se plaçant dans une perspective sociologique, la Commission de codification a estimé devoir éliminer la preuve apparente, les preuves illégales, les preuves illicites, les preuves inefficaces, celles qui n'ont rien à voir avec l'objet du débat ou du litige. Elle a conclu à la fausseté ou à l'incohérence du paradigme qui avait présidé durant de nombreuses années à l'exercice de la fonction judiciaire. S'il existe une vérité matérielle, peut-être existe-t-il une vérité formelle? Serait-il exact que la vérité a un avers et un revers, comme c'est le cas des pièces de monnaie? Peut-être le procureur ou le juge est-il en mesure de dire, à coup sûr, à quel type de présomption de vérité nous avons affaire? Ce discours oiseux autour de la vérité matérielle qui voulait que l'on cherche à tâtons la vérité pure en cours de procès a débouché sur une impasse pénible à propos de la question des libertés et des droits des parties au procès. Ainsi, la preuve subsistait, comme une question de recours ultime, suspendue, pour qui tentait de l'évaluer et de la pondérer, à la question de savoir si elle répondait ou non au postulat de la vérité matérielle. De la sorte, on a substitué à la logique dialectique un système fait de fantaisies et d'authentique perversion sur le plan de la procédure.

454. Nous voici devant un nouveau et véritable paradigme procédural, et il concerne directement le thème de la valeur probante: la preuve doit servir à préciser la valeur probante, qu'elle soit positive ou négative, au niveau de l'instance. C'est bien de cela qu'il s'agit, à savoir que les preuves doivent permettre d'ancrer dans l'intelligence juridique du tiers indépendant et impartial appelé le juge, la conviction ou à tout le moins un degré de certitude suffisant pour admettre la demande de peine formulée par le ministère public ou par le plaignant ou, au contraire, refuser d'admettre cette demande et acquitter l'accusé (le prévenu).

455. Toute tentative de déterminer la valeur probante doit prendre nécessairement appui sur une saine critique. Aucune preuve qui a été admise sans suivre le processus probatoire ne peut faire l'objet d'une évaluation de la part du juge. Le système préconisé s'articulant de manière absolument évidente autour de l'idée maîtresse du système accusatoire, lequel pose le principe de l'égalité absolue des parties et impose la charge de la preuve à celui qui accuse, il est prévu que la charge de la preuve du comportement punissable et de la culpabilité incombe au seul ministère public. En effet, celui-ci est le véritable acteur pénal dans la plupart des affaires et les plaignants ne peuvent intervenir qu'exceptionnellement. Lorsqu'aucune preuve n'est produite au procès pour établir cette valeur probante positive quant à la survenue du fait punissable et à la culpabilité de l'accusé (du prévenu), le juge ne peut qu'acquitter le prévenu (l'accusé).

Réforme pénale et extradition

456. L'extradition est régie par les traités multilatéraux et bilatéraux auxquels le Panama est partie; à défaut, le Panama peut accepter d'extrader une personne sur la base du principe de la réciprocité internationale. En ce domaine, on applique les articles 2496 à 2516 du chapitre V (Extradition) du titre IX (Procédures spéciales) du livre III du Code judiciaire, ainsi que la loi n° 23 du 30 décembre 1986 relative aux infractions en matière de drogues qui régit la procédure d'extradition en matière de drogues.

457. Lorsqu'existe un traité avec l'État requérant, ces règles de droit interne s'appliquent de manière supplétive pour ce qui concerne les normes substantielles. Toutefois, les règles de procédure s'appliquent, sans égard à l'existence ou non d'un instrument international.

Traités auxquels le Panama est partie

458. Le Panama est partie aux traités suivants:

a) Traités multilatéraux: Convention relative au droit international privé, Convention relative à l'extradition de 1933, Convention interaméricaine sur l'extradition, Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988, Convention interaméricaine contre la corruption, Convention des Nations Unies contre la corruption, et Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, entre autres;

b) Traités bilatéraux

- i) Il existe de tels traités, et ils sont en vigueur, avec la Colombie, l'Espagne, les États-Unis d'Amérique, le Mexique, le Pérou, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et l'Ukraine;
- ii) Doivent encore entrer en vigueur des traités conclus avec le Costa Rica, le Mexique et le Paraguay.

Procédure actuelle d'extradition

A. Demande de mise en détention provisoire aux fins d'extradition

459. Cette demande est présentée par un autre État par la voie diplomatique; elle vise à obtenir la mise en détention provisoire, au titre de l'urgence, d'une personne qui se trouve sur le territoire panaméen et que l'autre État requiert en vue de l'exécution d'une peine ou aux fins d'une procédure pénale pendante. Elle se fonde sur les traités et sur l'article 2507 du Code judiciaire. Une fois la personne requise mise en détention provisoire, l'État requérant dispose de soixante jours civils pour présenter une demande formelle, qui doit satisfaire aux conditions énoncées dans le traité qui sert de base à cette demande ou, à défaut, aux conditions énoncées en droit interne. A partir du moment de la mise en détention provisoire, la personne requise a le droit d'être assistée par un avocat et elle peut exercer devant les autorités juridictionnelles les recours prévus par la loi dans ces cas, comme l'action en habeas corpus ou la demande de mise en liberté conditionnelle sous caution.

B. Demande formelle d'extradition

460. L'État requérant peut faire l'impasse sur la phase précédente et passer directement à la demande formelle d'extradition, qui est régie par le traité en la matière et, à défaut, par l'article 2498 du Code judiciaire (infractions de droit commun) et par l'article 42 de la loi n° 23 (infractions en matière de drogues). A la suite d'une telle demande, la personne requise est mise en détention jusqu'au moment où le processus d'extradition aboutit.

C. Procédure de droit interne relative à la demande formelle d'extradition

461. La demande formelle d'extradition, accompagnée du texte du traité sur lequel elle s'appuie, est présentée par l'État requérant, par la voie de son représentant diplomatique auprès

du Ministère des relations extérieures. Le traitement de cette demande se différencie selon l'infraction reprochée à la personne requise.

D. Demande d'extradition dans le cas d'infraction en matière de drogues

462. Le texte du traité sur lequel s'appuie la demande d'extradition une fois présenté au Ministère des relations extérieures, celui-ci est tenu expressément par la loi n° 23 relative aux infractions en matière de drogues de remettre ce texte dans un délai de cinq jours ouvrables au cabinet du Procureur général de la nation, lequel est chargé de vérifier que cette demande satisfait aux conditions énoncées en droit interne. Le Procureur général de la nation est tenu d'émettre un avis dans un délai de cinq jours ouvrables, concernant la validité de ladite demande. S'il estime que les documents accompagnant la demande ne satisfont pas aux conditions de forme, il le fait savoir à travers le Ministère des relations extérieures et accorde un délai de 30 jours ouvrables pour apporter les corrections nécessaires. Lorsqu'il considère que ces documents satisfont aux conditions énoncées en droit interne, il en avise le Ministère des relations extérieures et celui-ci est tenu de prendre une décision concernant la demande dans un délai de quinze jours ouvrables.

E. Demande d'extradition relative à des infractions de droit commun

463. En matière d'infractions de droit commun, la phase que l'on vient de décrire est régie par les dispositions du Code judiciaire, en particulier par l'article 2507, selon lequel les documents présentés à l'appui de la demande d'extradition doivent être examinés par le Ministère des relations extérieures, et celui-ci détermine si ces documents répondent aux conditions de forme.

F. Délai dans lequel doit intervenir la décision de l'administration

464. Dans les deux cas susvisés, qu'il s'agisse d'infractions en matière de drogues ou d'infractions de droit commun, il appartient au Ministère des relations extérieures de décider si la demande présentée est recevable. Si c'est le cas, il rend la décision en la matière, et celle-ci est notifiée à la personne qui doit être extradée. Lorsque celle-ci consent volontairement à l'extradition, elle est mise à la disposition de l'autorité requérante et doit être extradée dans un délai de trente jours civils.

G. Délai de contestation

465. Lorsque la personne requise s'oppose à l'extradition, elle peut, par l'intermédiaire de son représentant légal, soulever une exception devant la deuxième Chambre pénale de la Cour suprême (art. 2507 du Code judiciaire), laquelle devra déterminer si la décision du Ministère des relations extérieures est conforme au droit. Lorsque la Chambre estime que les griefs formulés par la personne requise sont conformes au droit, elle annule la décision du Ministère des relations extérieures et ordonne la mise en liberté immédiate de l'intéressé, ce qui interdit de présenter une nouvelle demande d'extradition pour les mêmes faits (art. 2509).

H. Décision exécutoire

466. Lorsque la Chambre rejette l'exception soulevée par la personne requise, elle le fait savoir. Il appartiendra au Président de la République, assisté du Ministre des relations extérieures, de

prendre une décision définitive concernant l'extradition. Il le fera en prenant un décret exécutoire qui sera notifié à personne (la personne requise). S'il rejette la demande d'extradition, il ordonnera la mise en liberté immédiate de la personne requise, ce qui interdira de présenter une nouvelle demande d'extradition pour les mêmes faits. En revanche, s'il accepte l'extradition, la personne requise sera mise à la disposition de l'État requérant, lequel devra procéder à l'extradition dans un délai de trente jours non prorogeable.

Le pour et le contre de la législation actuelle en matière d'extradition

467. La législation actuelle en matière d'extradition comporte les avantages suivants:

- a) Le temps d'attente qui s'écoule entre la demande formelle et la décision du Ministre est relativement bref, puisqu'il ne peut dépasser quarante-cinq jours;
- b) Il est tenu compte des droits fondamentaux des personnes requises;
- c) L'ensemble du processus est centralisé au sein d'une seule institution, le Ministère des relations extérieures;
- d) A défaut de traités, l'extradition peut être envisagée en vertu du principe de la réciprocité internationale;
- e) Les règles de procédure sont d'application simple et sont facilement compréhensibles;
- f) La personne requise peut mettre en œuvre tous les mécanismes légaux que prévoit le droit interne afin d'obtenir sa mise en liberté;
- g) La décision est prise au niveau supérieur. En effet, ce sont les plus hautes autorités de l'État qui décident en la matière (Ministre des relations extérieures, magistrats de la Cour suprême, Président de la République).

468. La législation actuelle en matière d'extradition présente les inconvénients suivants:

- a) Existence d'une double législation interne régissant la procédure d'extradition;
- b) Obscurité de la rédaction actuelle des règles régissant l'extradition en matière de drogues;
- c) Difficulté d'appliquer correctement les règles en matière d'extradition, les principes et éléments constitutifs n'étant pas déterminés avec exactitude;
- d) Non-adéquation de la loi n° 23 relative aux infractions en matière de drogue avec les règles fixées par le Code judiciaire dans le domaine de l'extradition.

I. Nouvelle procédure d'extradition envisagée dans le projet de code de procédure pénale

469. Voici les principales caractéristiques de la nouvelle procédure envisagée:

- a) La procédure d'extradition est homologuée;
- b) La procédure d'extradition est "judiciarisée";
- c) La décision définitive en matière d'extradition continue d'appartenir aux plus hautes autorités de l'État;
- d) Dans des cas spéciaux, il est possible d'extrader des condamnés;
- e) La deuxième Chambre pénale de la Cour suprême continue de siéger comme juridiction d'appel;
- f) Les principes régissant l'extradition sont mieux formulés;
- g) La notion de délit politique est mieux alignée sur les normes internationales;
- h) Le respect des droits fondamentaux de la personne requise fait l'objet de développements plus substantiels;
- i) A tout moment de la procédure, il est possible de renoncer explicitement à l'extradition.

Application dans la République du Panama des traités relatifs au transfèrement de condamnés

470. Le Panama a signé les accords internationaux (bilatéraux et multilatéraux) suivants relatifs au transfèrement de condamnés:

- a) Traités bilatéraux
 - i) en vigueur: Argentine, Colombie, Espagne, États-Unis d'Amérique, Honduras, Mexique, Pérou;
 - ii) non encore en vigueur: El Salvador, Paraguay;
- b) Traités multilatéraux: Convention interaméricaine sur l'exécution des décisions pénales à l'étranger et Convention sur le transfèrement des personnes condamnées, conclue à Strasbourg (France) en 1983.

471. Le Panama a pris sur lui de relancer la politique visant à faire en sorte que les détenus étrangers et les Panaméens détenus à l'étranger jouissent de toutes les facilités en vue de leur reclassement social et de leur réinsertion dans la société.

472. En effet, ces personnes exécutent le reste de leur peine dans leur pays d'origine, car il est un fait bien connu que les conditions de détention dans un pays autre que le pays d'origine ne facilitent pas la réalisation des objectifs de la sanction pénale.

473. A cet effet, des traités bilatéraux ou multilatéraux concernant le transfèrement des condamnés sont négociés, puis ratifiés, ce qui fait du transfèrement un bon moyen de stimuler le processus de reclassement social du condamné dans un environnement plus propice à la vie de famille.

474. Le transfèrement constitue également un moyen d'unifier des familles dont les membres, pour des raisons diverses, ont dû vivre séparés pendant longtemps, en attendant le prononcé de la sentence pénale imposée à l'étranger.

475. Aussi la proposition du Ministère des relations extérieures a-t-elle été considérée par les membres de la Commission de codification comme présentant la meilleure solution en matière d'extradition.

Rétroactivité du principe *in dubio pro reo*

476. En bref, on peut dire que la loi la plus favorable, par rapport à d'autres lois, est celle qui, appliquée à un cas concret et à tous les égards, produit en définitive le résultat le plus favorable à l'accusé (au prévenu).

477. En ce qui concerne la rétroactivité de la loi pénale la plus favorable au moment du prononcé de la peine, on peut dire qu'est appliquée la loi applicable en vigueur au moment où l'infraction a été commise. Ainsi se voit confirmée implicitement la règle selon laquelle la loi applicable est la loi en vigueur au moment de la commission de l'acte, ladite loi n'étant pas rétroactive lorsque la nouvelle loi est plus sévère. Il s'agit en définitive de la solution classique qu'adoptent la plupart des pays.

478. A cet égard, on évoquera ici le fait que la loi n° 28 du 1^{er} juillet 2005 relative à la commutation de la peine, en vertu de laquelle la peine est commuée, pour tenir compte du temps consacré au travail ou à l'étude, n'est pas appliquée. En l'occurrence, le régime pénitentiaire est en reste par rapport aux personnes privées de liberté, car, pour expliquer cette non-application, on invoque le manque de ressources et de personnel.

479. L'administration de la justice doit être profondément modifiée, dans le sens d'une plus grande équité, indépendance et impartialité propres à garantir les droits des personnes. Aussi les initiatives prises actuellement à l'effet de modifier la procédure pénale doivent-elles satisfaire à des critères techniques et scientifiques.

Article 16

480. Avoir une personnalité juridique, cela signifie être un sujet de droit, c'est-à-dire avoir des droits et pouvoir exercer ceux-ci.

481. Le Code civil évoque le moment où la personne physique commence à exister dans ses articles 41 à 44, qui sont ainsi libellés:

Art. 41 La personne physique commence à exister au moment de la naissance; toutefois, l'être conçu, s'il vient à naître dans les conditions visées à l'article suivant, est réputé être né sous tous les rapports qui lui sont favorables.

Sauf preuve contraire et aux fins du présent article, l'être qui est né est présumé avoir été conçu trois cents jours avant sa naissance.

Art. 42 Aux fins civiles, seul est réputé être né le fœtus qui aura vécu, fût-ce l'espace d'un moment, hors du ventre de la mère.

Art. 43 La loi protège la vie de l'être qui doit naître. Aussi le juge prend-il, sur la demande de toute personne ou de sa propre initiative, les mesures qui lui paraissent propres à protéger l'existence de l'être qui doit naître, dès lors qu'il est convaincu que celui-ci court un péril. C'est pourquoi, toute peine infligée à la mère qui est susceptible de compromettre la vie ou la santé de l'être qui doit naître et qu'elle porte en son sein ne peut être exécutée qu'après la naissance.

Art. 44 Les droits qui seront conférés à l'être qui se trouve dans le ventre maternel, dans l'hypothèse où il naîtrait et vivrait, sont suspendus jusqu'au moment de la naissance, et le nouveau-né jouit de ses droits à partir de ce moment, comme s'il avait existé au moment où ils lui ont été conférés.

482. Autrement dit, la naissance est, pour le droit civil, le fait vital qui situe le début de l'existence de la personne physique, étant entendu que celle-ci, dès le moment de sa conception, n'est pas dépourvue de protection.

483. Dans le même ordre d'idées, le Code de la famille dit ceci en son article 484 (livre II intitulé "Des mineurs"):

Le présent livre régit les droits et garanties du mineur, celui-ci étant entendu comme tout être humain dès le moment de la conception jusqu'à l'âge de dix-huit ans.

484. En outre, le paragraphe 1 de l'article 489 du Code de la famille dispose que tout mineur a droit à la protection de sa vie prénatale.

485. Il ressort de ce qui vient d'être énoncé qu'aux yeux du législateur, toute personne est titulaire de droits à partir du moment de la conception.

486. Le Tribunal électoral, qui édicte ses propres normes et règles, est tenu de respecter les dispositions du Code civil et du Code de la famille relatives à l'enregistrement des naissances.

487. L'article 2 de la loi n° 31 du 25 juillet 2006 qui organise l'enregistrement des naissances et des autres actes juridiques concernant l'état civil des personnes est ainsi libellé: "Les actes que dresse la Direction nationale du registre d'état civil visent à garantir et à protéger la nationalité panaméenne, ainsi que les droits fondamentaux liés à l'état civil, tels qu'ils sont reconnus dans

les conventions internationales et autres instruments de même nature que la République du Panama a ratifiés par une loi".

488. Comme l'indique le même article, le Tribunal électoral agissant par l'intermédiaire de la Direction nationale du registre d'état civil est l'entité chargée de veiller sur les droits fondamentaux de tout ressortissant panaméen et de protéger ces droits à partir du moment où est dressé l'acte de naissance. Ainsi, il garantit les droits fondamentaux et reconnaît la personnalité juridique dès le moment de la naissance afin de pouvoir ainsi reconnaître les droits de la personne depuis le moment de la conception, conformément à ce que dispose le Code civil.

489. La personnalité juridique, entendue comme la faculté qu'a tout être humain d'être sujet de droit, s'étend également au domaine politique, puisque l'on sait que tout être humain a des droits civils et politiques. Nous abordons ce domaine à propos de l'article 25 du Pacte.

Article 17

490. Selon l'article 26 de la Constitution, le domicile ou la résidence sont inviolables, nul ne pouvant y pénétrer sans l'accord de celui qui y habite, sauf en vertu d'un mandat écrit délivré par l'autorité compétente et à des fins spécifiques ou pour venir en aide aux victimes de crimes ou de catastrophes. De la même façon, la Constitution consacre l'inviolabilité de la correspondance et autres documents privés, ceux-ci ne pouvant être détenus et examinés que par leur propriétaire.

491. Le Code pénal organise l'inviolabilité du domicile. Il dispose que celui qui pénètre dans la demeure d'autrui ou dans les dépendances de celle-ci contre la volonté expresse ou présumée de celui qui a le droit d'en interdire l'accès, et ce, clandestinement ou par des manœuvres, est passible d'une peine d'emprisonnement de six à vingt mois et d'une amende pouvant s'élever jusqu'à trente jours-amendes.

492. Le Code pénal consacre un chapitre spécial à l'inviolabilité du secret de la correspondance. Toute personne qui soustrait, détruit, détourne ou intercepte le courrier d'autrui est passible d'une peine d'emprisonnement. Celle-ci est augmentée d'une durée pouvant aller du sixième jusqu'à la moitié, lorsque l'auteur de l'infraction est un employé des postes et télécommunications ou d'une entreprise privée de communications nationales ou internationales.

493. Le chapitre premier du titre III du livre II du Code pénal régit la qualification des infractions contre l'honneur et la sanction applicable à ceux qui les commettent. La protection que la loi accorde à tous les citoyens en ce qui concerne les immixtions arbitraires ou illégales dans leur vie privée ou dans leur famille s'étend aux atteintes contre l'honneur, comme c'est le cas de la calomnie et de l'injure.

494. Il est important d'établir dans la loi les cas dans lesquels il est permis de s'introduire dans le domicile d'autrui ou d'y effectuer une perquisition. Le Code judiciaire énonce expressément les cas dans lesquels peuvent être effectuées des perquisitions. Il en va ainsi, notamment, lorsque se trouve dans l'immeuble, l'établissement, le navire ou l'aéronef une personne à laquelle doit être faite une notification ou adressée une citation ou qui doit faire l'objet d'une vérification du juge.

495. En matière pénale, le Code judiciaire autorise et régleme les perquisitions et visites domiciliaires dans des cas précis, par exemple, lorsqu'il y a des raisons sérieuses de penser que l'auteur présumé d'une infraction se trouve dans un immeuble généralement quelconque, un établissement ou un domaine.

496. Les immixtions ou perquisitions domiciliaires autorisées doivent être effectuées conformément à la procédure légale établie et par l'autorité compétente, sous peine de constituer une infraction.

497. Tant le domicile que la famille, la vie privée et la correspondance font l'objet de diverses lois qui les protègent de toute immixtion contre la volonté de l'intéressé ou dans les cas non prévus par la loi.

Article 18

498. Le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion fait partie des droits régis par le principe de la liberté, droits appelés également "droits de première génération", qui s'impose à partir du XVI^e siècle.

499. Ce droit va de pair avec la liberté d'avoir et de professer tout type d'idées et de convictions, tant pour les particuliers que pour les collectivités sociales sans que cette manifestation puisse faire l'objet d'une quelconque limitation, sauf en vue du maintien de l'ordre public protégé par la loi. Cette liberté emporte comme allant de soi l'interdiction d'obliger quiconque à expliquer la teneur de ces idées et convictions ou d'opérer une discrimination quelconque sur cette base. Aussi, à la manière d'une garantie objective, cette liberté va-t-elle habituellement de pair avec une obligation toute spéciale de neutralité imposée aux pouvoirs publics face aux diverses expressions de cette liberté.

500. Les articles 35 et 37 de la Constitution reconnaissent et garantissent effectivement la liberté de pensée, de conscience et de religion. Ils disposent que chacun peut embrasser librement la religion de son choix et pratiquer le culte correspondant, tout comme il peut exprimer librement sa pensée oralement, par écrit ou par tout autre moyen.

501. On notera que ces deux droits font l'objet de limitations prévues dans la Constitution. L'adhésion à une religion ou l'exercice d'un culte ne peuvent aller à l'encontre de la morale chrétienne et de l'ordre public, étant admis que la religion catholique est embrassée par une majorité de Panaméens. Pour ce qui est de la liberté de pensée, la loi punit les atteintes à la réputation ou à l'honneur des personnes ou contre la sûreté publique ou l'ordre public.

502. L'État garantit la jouissance et l'exercice de ces droits et libertés tant aux individus qu'aux collectivités, sans que ces droits et libertés fassent l'objet de politiques, plans d'action et méthodes spécialement conçus. En vertu des attributions qui sont les siennes, le Service du Défenseur du peuple s'assure que ces droits sont respectés et exerce des poursuites en cas de violation.

503. Les autorités chargées de veiller au respect des droits de l'homme, dont le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, ne disposent pas des ressources économiques nécessaires

pour réaliser un travail de surveillance sur toute l'étendue du territoire. Souvent, il est possible de régler ce problème.

504. De 2001 à 2005, le Service du Défenseur du peuple a reçu des plaintes de particuliers faisant état de la violation de ce droit; neuf de ces plaintes visaient la violation du droit à la liberté de religion, dont quatre contre le Ministère de l'éducation, deux contre le régime carcéral et une contre les autorités judiciaires.

Plainte n° 706-01 contre le Ministère de l'éducation

505. La plaignante signale que son fils appartient à la secte des Témoins de Jéhovah et qu'il ne souhaite pas suivre le cours de religion que le Centre d'enseignement (Veraguas) exige pour délivrer un diplôme. En outre, il a été dispensé de suivre des cours de religion (de son choix) et de participer au culte correspondant. Différents directeurs d'établissement ont exposé le problème au Directeur de l'établissement et au Ministère de l'éducation, sans obtenir de réponse concrète de la part d'aucune de ces autorités.

Plainte n°341-04 contre la Direction générale du régime carcéral

506. Le plaignant fait état de la violation de son droit à la liberté de religion et de conviction religieuse, d'un manque de respect vis-à-vis de la Tora, texte religieux du judaïsme, et des railleries qu'il a essuyées de la part des gardiens. Il affirme que son représentant ne peut observer les prescriptions alimentaires que lui dicte la religion.

Plainte n°2018-05

507. Les parents d'une fillette de deux ans font valoir qu'on leur a enlevé la garde de celle-ci, en vertu d'une décision d'un juge de la famille, au motif qu'elle appartenait à la religion rastafari.

508. Le Service du Défenseur du peuple réalise un travail de protection, de promotion et d'éducation dans le domaine des droits de l'homme, au nombre desquels figure celui énoncé à l'article 18 du Pacte. Cette action vise les fonctionnaires, les organisations non gouvernementales et des segments de la population, par le biais de séminaires, ateliers, programmes de radio et de télévision, triptyques, programmes itinérants de défense, réunions interinstitutions et réunions avec les intéressés.

Article 19

509. Selon l'article 37 de la Constitution, qui est la loi suprême de notre ordre juridique, chacun peut exprimer librement sa pensée oralement, par écrit ou par tout autre moyen, sans faire l'objet d'une censure préalable. Toutefois, il engage sa responsabilité au regard de la loi lorsqu'il porte atteinte par un de ces moyens à la réputation ou à l'honneur d'autrui ou à la sûreté publique ou à l'ordre public.

510. On peut donc dire qu'au Panama existe le principe fondamental du respect du droit à la liberté d'expression.

511. En 2002, le Défenseur du peuple n'a pas manqué de souligner qu'il fallait absolument adapter notre droit interne aux normes internationales en matière de liberté d'expression. Par ailleurs, il a décidé de créer, au sein du Service du Défenseur du peuple, le Bureau du Délégué spécial à la liberté d'expression, dont l'objectif principal consiste à faire tout ce qui est en son pouvoir pour adapter notre législation aux normes internationales et aux recommandations du système interaméricain, pour radier le Panama de la liste dite "des pays à suivre".

512. En mars 2004, le Service du Défenseur du peuple a publié un communiqué, par l'intermédiaire du Bureau du Délégué spécial à la liberté d'expression et à l'accès à l'information. Il y était indiqué qu'il fallait envisager, alors qu'il était de plus en plus question d'une réforme institutionnelle, voire d'une nouvelle Constitution, la suppression de l'article 33 de la Constitution actuelle relatif à l'outrage à magistrat. En effet, il fallait que le Panama figure dans la liste des pays ayant consacré une attention spéciale à ces questions et ayant, de cette façon, garanti un exercice plus libre du droit à la pensée et à l'expression de celle-ci.

513. Le 18 juin 2004, un groupe de parlementaires a présenté à l'examen de la Commission de l'intérieur, de la justice et des affaires constitutionnelles un avant-projet de loi qui vise à réformer et à actualiser la Constitution sous divers rapports.

514. Ainsi, il était proposé d'amender l'article 33 de la Constitution. Le nouveau texte proposé supprimait la possibilité pour les agents de la puissance publique exerçant un mandat et une juridiction d'infliger des amendes ou d'imposer la mise en détention provisoire pour vingt-quatre heures au maximum de toute personne qui les outragerait ou leur manquerait de respect dans l'exercice de leurs fonctions, ou qui empêcherait ou entraverait l'exercice de celles-ci.

515. Selon des rapports du Service du Défenseur du peuple, le Panama continuait en 2004 à être le seul pays d'Amérique latine à conserver l'outrage à magistrat dans sa Constitution.

516. La nécessité d'aligner notre droit interne en matière de liberté d'expression et d'accès à l'information sur les normes internationales répond à une aspiration déjà ancienne exprimée tant par les milieux de la presse que par les organisations de la société civile et toutes les organisations ou institutions qui militent dans le camp des droits de l'homme.

517. Le 7 juillet 2004, durant la session plénière de l'Assemblée législative consacrée à la modification de l'article 33 de la Constitution, il a été donné lecture de la lettre du Défenseur du peuple qui recommandait de supprimer le délit d'outrage à magistrat, ainsi que des arguments qu'il avait avancés au fil des dernières années.

518. L'Assemblée législative plénière, saisie de la proposition de supprimer cette norme qui maintenait au profit des agents de la puissance publique exerçant un mandat et une juridiction le droit d'infliger des sanctions sans jugement préalable, a approuvé cette proposition à l'unanimité des parlementaires présents, moins une voix. Il y a eu 59 voix en faveur de la suppression et une voix contre.

519. En outre, l'Assemblée a inséré dans le texte constitutionnel ainsi réformé les articles 43 et 44 qui consacrent le droit d'avoir accès à l'information publique et à sa garantie, l'action en habeas data.

520. Enfin, le lundi 15 novembre 2004, le texte de la loi n° 1 du 27 juillet 2004 a été publié dans le n° 25176 du Journal officiel. Il porte réforme de la Constitution en érigeant le Service du Défenseur du peuple en un organe constitutionnel, en éliminant le délit d'outrage à magistrat et en consacrant le droit d'avoir accès à l'information publique et à sa garantie, l'action en habeas data.

521. Pour ce qui est du droit d'avoir accès à l'information, à la suite de l'arrêt rendu par la Cour suprême le 21 mai 2004 –jour où l'on célébrait le deuxième anniversaire de la publication du décret n° 124 pris, sur la demande du Défenseur du peuple, pour consacrer le droit d'avoir accès à l'information publique– qui déclarait illégaux les articles restreignant et dénaturant l'esprit et la lettre de la loi relative à la transparence, ladite norme est entrée pleinement en vigueur. Au moment de sa promulgation, elle avait été saluée par le Service du Défenseur du peuple comme "la plus grande conquête de la société civile".

522. Par la suite, le 1^{er} septembre, le Président de la République, qui venait de prendre ses fonctions, a honoré l'engagement qu'il avait pris d'abroger, comme tout premier acte de son gouvernement, ceux des articles qui restaient en vigueur de cette disposition tristement célèbre.

523. On était donc en droit de supposer que la pleine entrée en vigueur de la loi n° 6 du 22 janvier 2002 faciliterait le processus d'accès à l'information publique détenue par des agents de la puissance publique, d'autant plus que la Constitution garantit désormais le droit d'avoir accès à l'information personnelle et publique comme étant un droit autonome fondamental, et non plus comme un droit découlant du droit de pétition.

524. Il a été rappelé à tous les agents de la puissance publique, sans exception, y compris ceux qui travaillent à l'administration de la justice, que le seul refus de l'information demandée qui pouvait se justifier, conformément à la loi relative à la transparence, était celui qui était visé à l'article 16, selon lequel "les institutions d'État qui refusent d'accorder accès à une information au motif qu'elle a un caractère confidentiel ou qu'elle est d'accès restreint devront le faire au moyen d'une décision motivée établissant les raisons de ce refus et expliquant en quoi celui-ci se fonde sur cette loi".

525. Le développement constant et l'actualisation de l'information contenue dans notre instrument bien connu, dénommé *Nodo de Transparencia en la Gestión Pública de la Defensoría del Pueblo* (Nœud de transparence dans la gestion publique du Service du Défenseur du peuple), sont accueillis favorablement. Les informations en provenance de plus de 60 institutions, dont des ONG et des partis politiques, que la loi relative à la transparence oblige à fournir des informations sur la manière dont les ressources du Trésor public sont utilisées, peuvent être consultées sur notre page Internet. On y trouvera le montant des salaires versés à plus de 165 000 fonctionnaires, conformément à l'article 11 de la loi relative à la transparence. Cet outil s'avère être une aide efficace pour faciliter le travail de l'audit citoyen et, partant, pour faire fructifier les maigres ressources de l'État.

Article 20

526. Selon l'article 85 de la Constitution, les moyens de communication sociale sont des instruments d'information, d'éducation, de récréation et de diffusion culturelle et scientifique. Le même article ajoute que lorsque ces instruments sont utilisés pour la publicité ou la propagande, celles-ci ne peuvent nuire à la santé, à la morale, à l'éducation, à la formation culturelle de la société et à la conscience nationale.

527. La Constitution interdit également d'accorder la personnalité juridique aux associations qui justifient la discrimination raciale ou promeuvent celle-ci (art. 39).

528. L'actuel Code de la famille et du mineur⁴⁸ dispose expressément qu'il est interdit de diffuser des messages, des programmes ou une propagande faisant l'apologie de ce délit. Il dispose aussi que les moyens de communication doivent éviter de diffuser des programmes, des messages ou une propagande "contenant de la pornographie, de la violence graphique et des mutilations" (art. 485).

529. On notera que, selon ce dernier article, l'exécutif veillera à réglementer l'application de ces dispositions par l'intermédiaire de la Commission exécutive du Code de la famille.

530. Cette commission a été constituée en 1997, en même temps qu'a été créée l'Autorité régulatrice des services publics, laquelle a été chargée par la suite de fonctions en rapport avec la radio et la télévision.

531. La loi n° 49 de 1967 a approuvé la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, dont l'article 4 dispose que les États parties condamnent toute propagande et toutes organisations qui s'inspirent d'idées fondées sur la supériorité d'une race ou qui prétendent justifier la haine et la discrimination raciales. Au nombre des mesures qu'ils s'engagent à adopter figure celle consistant à déclarer délits punissables la diffusion d'idées fondées sur la supériorité raciale, ainsi que toute incitation à la discrimination raciale ou à la violence dirigée contre des groupes de personnes, de même que l'assistance apportée à des activités racistes, y compris leur financement.

Article 21

532. Le droit de réunion est une des manifestations les plus importantes de la liberté générale d'agir. Au sein d'une démocratie participative, il permet à tout être humain de se réunir avec d'autres personnes dans un même lieu en vue de réaliser un objectif précis.

533. Il s'agit du droit qu'a chaque membre de la société de se réunir avec d'autres à des fins politiques (droit politique), ou tout simplement pour concerter des actions communes (droit civil).

⁴⁸ Les moyens de communication ont appuyé la réforme du Code de la famille pour souligner le rôle d'orientation qu'il devait jouer pour les moyens de communication. La réforme en question a été opérée par le truchement de la loi n° 4 de 1995.

534. Cela étant, ces réunions doivent se tenir à des fins pacifiques et pendant une période de temps limitée. Si cette période est illimitée et si les réunions ont un caractère permanent, on a affaire à une association.

535. Le droit de réunion est considéré comme une liberté publique fondamentale. Comme tel, il constitue un des piliers sur lesquels s'appuie toute communauté pour exercer sa liberté d'expression, et un des moyens utilisés pour mettre en pratique les droits politiques. Ce droit fonde l'action politique déployée durant les campagnes électorales, ainsi que les mouvements civiques et autres manifestations légitimes d'appui ou de protestation.

536. Les manifestations offrent aux citoyens l'occasion de faire valoir leurs revendications sociales. Lorsqu'elles dégénèrent, elles portent atteinte à la liberté de réunion, même lorsqu'elles n'entraînent pas de sanctions pénales ou qu'elles se limitent à quelques jours, voire à quelques heures.

537. Le droit de réunion est visé à l'article 38 de la Constitution, qui est ainsi libellé: "Les ressortissants de la République ont le droit de se réunir pacifiquement et sans armes à des fins licites. Les manifestations ou réunions à l'air libre ne sont pas soumises à autorisation. Il y a lieu uniquement d'aviser de leur tenue l'autorité administrative locale vingt-quatre heures à l'avance".

538. L'autorité peut prendre des mesures de police pour empêcher ou réprimer des abus dans l'exercice de ce droit, lorsque la façon dont il s'exerce cause ou est susceptible de causer des perturbations dans le trafic, de porter atteinte à l'ordre public ou de violer les droits de tiers.

539. Ceux qui veulent exercer cette liberté sont tenus d'indiquer par écrit aux autorités municipales compétentes le jour, l'heure, le lieu ou le parcours prévu pour cette réunion afin de permettre à celles-ci de prendre les mesures requises pour assurer le déroulement de cette activité dans un calme complet.

540. L'idée ne saurait venir à l'esprit d'empêcher l'exercice de ce droit fondamental par suite d'une méprise sur le sens que celui-ci revêt. Cela étant, en dépit de l'article 38 de la Constitution, il est admis que le droit de réunion puisse faire l'objet de restrictions de la part de l'autorité.

541. Il est indubitable que la dernière phrase de cet article habilite les autorités à prendre des mesures de police lorsque la façon dont ce droit s'exerce cause ou est susceptible de causer des perturbations dans le trafic, de porter atteinte à l'ordre public ou de violer les droits de tiers. Mais on ne peut dire que le droit de réunion est violé lorsqu'une disposition constitutionnelle le limite ou que la loi y apporte des restrictions expédientes et raisonnables, sans toucher à l'essentiel.

542. Comme tous les droits fondamentaux, la liberté de réunion est limitée par les droits des autres et par les nécessités d'un ordre public juste.

543. Une atteinte est portée à ce droit par une répression massive et par l'interdiction de se réunir, de même que par l'obligation d'obtenir l'autorisation de se réunir ou d'organiser des manifestations publiques.

544. L'article 899 du chapitre I du titre II (Police morale) du Code administratif définit ce qu'il faut entendre par ordre public, c'est-à-dire l'adhésion générale à la Constitution et à la loi, ainsi que l'obligation d'obéir aux autorités chargées de veiller au respect de celles-ci.

545. Lorsqu'un cas de force majeure empêche une autorité d'exercer librement ses fonctions et de faire respecter la Constitution et les lois, on estime que l'ordre public est troublé sur le territoire auquel la juridiction de cette autorité s'étend ou sur la partie de ce territoire où celle-ci ne peut plus se faire obéir.

546. L'ordre public est constitué par tous les éléments nécessaires au bon fonctionnement de l'État et des institutions, ainsi qu'à la jouissance des biens juridiques fondamentaux par tous ceux qui résident sur le territoire national. Il comporte les éléments suivants: la sécurité, la tranquillité, la salubrité et la moralité.

547. Le droit de réunion est régi par l'article 161 du chapitre IV (Des délits contre la liberté de réunion et de presse) du titre II (Des délits contre la liberté) du Code pénal. Selon cet article, celui qui empêche la tenue d'une réunion pacifique et licite est passible d'une peine d'emprisonnement de six mois à un an et d'une amende de cinquante à cent jours-amende. Lorsque l'auteur est un fonctionnaire, il se voit en outre interdire l'exercice de toute fonction publique pendant trois ans.

548. Par ailleurs, l'article 238 du Code pénal dispose qu'est passible d'une peine d'emprisonnement d'un an à six ans celui qui commet un acte quelconque qui met en péril la sécurité des moyens de transport par terre, par mer ou par air.

549. Dans ces cas, si plusieurs personnes entravent la circulation des moyens de transport et, de ce fait, mettent en péril la sécurité de ceux qui sont transportés, le droit de réunion de ces personnes devient de la licence et peut faire l'objet de sanctions pénales.

Article 22

550. Le droit d'association est le droit des travailleurs de s'associer librement et de façon stable afin de participer à l'organisation des relations de travail.

551. La liberté de constituer des syndicats apparaît comme une expression concrète du droit d'association, ce qui lui confère la même valeur aux yeux de la Constitution.

552. L'article 39 de la Constitution, qui régit, entre autres droits individuels, le droit d'exercer un métier ou une profession, fait état de la possibilité d'instituer l'affiliation obligatoire à un syndicat et l'obligation de verser une cotisation à celui-ci.

553. Venons-en à présent aux partis politiques au Panama, pour examiner comment ils se constituent, les conditions qui sont mises à leur création, comment ils participent à la vie politique et républicaine de l'État, et comment ils se développent, notamment.

554. Le Code électoral prévoit deux étapes pour la constitution et la création des partis politiques. Durant la première étape, les nouveaux partis sont semblables à des entités en voie de formation et ils ont des droits et des devoirs qui sont à certains égards semblables et à d'autres égards différents de ceux des partis reconnus par la loi. Durant la seconde étape, les nouveaux

partis sont reconnus comme des partis légalement constitués, ayant une personnalité juridique propre et la pleine capacité de participer au processus électoral.

555. Durant la première étape, lorsqu'un groupe de citoyens jouissant pleinement de leurs droits politiques souhaite créer un parti politique conformément aux règles énoncées dans le Code électoral, il doit présenter au Tribunal électoral une requête écrite pour demander l'autorisation correspondante. Ce document doit être présenté en personne par le représentant provisoire désigné auprès du secrétaire général au magistrat qui préside le Tribunal électoral. Dans la requête sont consignés le nom, le sexe, le numéro de la carte d'identité, l'adresse et la signature de ceux qui souhaitent créer le parti. La requête comporte également le nom du parti, la description de son symbole distinctif et, le cas échéant, son drapeau, son blason, son hymne et son emblème.

556. Cette requête doit être accompagnée des projets de déclaration de principes, de programme d'action et de statuts du parti. Durant cette première étape, la requête doit être signée par au moins mille citoyens et il faut produire une attestation certifiant qu'au moins cinquante sympathisants du parti résident dans chaque province et qu'au moins vingt sympathisants résident dans chaque région autochtone.

557. Le Secrétaire général du Tribunal électoral dispose de huit jours pour examiner tous ces documents. S'ils lui semblent conformes, le Tribunal ordonne la publication d'un avis public faisant état de cette requête. Cet avis public est publié deux fois dans le Bulletin du Tribunal électoral et, pendant trois jours consécutifs, par au moins un quotidien à diffusion nationale. Durant les huit jours qui suivent, le procureur responsable des élections et tout citoyen ou parti politique légalement reconnu ou en voie de formation peuvent présenter des objections et s'opposer à cette requête, le Tribunal électoral devant statuer sur cette opposition. Si aucune objection n'est présentée, le Tribunal électoral doit publier une décision motivée par laquelle il autorise les fondateurs du parti politique à créer celui-ci, déclare ouverte la période prévue pour l'inscription des membres du parti, ordonne la remise aux responsables des registres électoraux des livres du registre des inscriptions électorales dans tout le pays et reconnaît comme représentants provisoires les personnes qui affichent cette qualité, conformément à la requête dudit parti.

558. Lorsque le Tribunal relève quelque chose qui laisse à désirer dans la documentation ou dans la signature des fondateurs, il accorde un délai de quinze jours au plus pour remédier à tout vice de forme ou de fond. Un des problèmes les plus fréquents tient au fait que le nombre minimum d'adhérents requis n'a pas été présenté ou qu'il n'a pas été établi qu'au moins cinquante sympathisants résidaient dans chaque province ou que vingt sympathisants résidaient dans chaque région autochtone. Un autre problème, plus sérieux celui-ci, serait dû au fait que la déclaration de principes, le programme d'action ou les statuts ne sont pas conformes aux dispositions du Code électoral ou que le parti indique un nom identique ou semblable à celui d'un autre parti déjà inscrit.

559. Lorsque les fondateurs ne présentent pas en temps utile les documents dûment corrigés, on considère qu'il y a désistement, et le Tribunal électoral ordonne le classement de la requête. En revanche, lorsque le parti a été déclaré en voie de formation, les fondateurs sont tenus de justifier du nombre d'adhérents requis pour que le parti soit déclaré parti légalement reconnu. Jusqu'il y a peu, il fallait justifier d'un nombre total d'adhérents équivalent à 5 % du nombre

total de votes valides émis durant la dernière élection à la présidence et à la vice-présidence de la République, selon les données officielles communiquées par le Tribunal électoral. Mais à la suite de la réforme électorale de 2002, ce pourcentage a été ramené à 4 %, soit, actuellement, après la tenue des élections de 2004, un nombre de 59 961 adhérents. Il faut établir que ce nombre comprend un minimum de 15 adhérents dans au moins 40 % des districts que comporte le territoire national. Comme il y a actuellement 75 districts, il faut donc établir que 15 adhérents sont inscrits dans au moins 30 des 75 districts. Lorsque ce nombre a été atteint, le représentant légal demande la clôture des livres d'inscription et sollicite auprès de la Direction de l'organisation électorale du Tribunal électoral une attestation certifiant qu'a été atteint le nombre d'adhérents requis au niveau national et dans 40 % des districts. Après écoulement du délai prescrit pour contester l'inscription des adhérents, le parti a six mois pour tenir son congrès constitutif, au cours duquel devront être approuvés définitivement le nom, les signes distinctifs, les statuts, la déclaration de principes et le programme d'action. En outre, s'il y a lieu, il faut approuver le drapeau, le blason, l'hymne et l'emblème, et désigner les premiers responsables et dignitaires nationaux du parti. Ensuite, il faut présenter la demande formelle de reconnaissance, accompagnée de la déclaration de principes, des statuts, du programme d'action et des signes distinctifs approuvés définitivement. Après réception de cette requête, le Tribunal électoral doit transmettre celle-ci dans les trois jours ouvrables au procureur chargé des élections, et il dispose de trente jours civils pour statuer sur la reconnaissance de l'existence légale du parti. Dans l'affirmative, le Tribunal électoral ordonne l'inscription du parti au registre des partis qu'il tient à cet effet.

560. L'inscription d'adhérents est une des tâches les plus ardues qu'ont à affronter les partis politiques. Atteindre le chiffre requis d'adhérents exige une organisation forte et disposant d'abondantes ressources. De même, pour le Tribunal électoral, il s'agit d'une tâche délicate et coûteuse, car il faut mettre à la disposition des différents partis, tant ceux qui sont en voie de formation que ceux qui sont légalement constitués, les livres d'inscription d'adhérents et les registres électoraux dans chacun des bureaux du pays et dans les stations qui en ont fait la demande. Ces stations sont des postes ne dépendant pas du Tribunal électoral, qui sont installés sur la demande des partis et moyennant accomplissement préalable de certaines conditions. On notera que l'inscription des adhérents des partis politiques légalement constitués se fait durant toute l'année auprès des bureaux du Tribunal électoral et auprès des stations durant les fins de semaine et sur la demande des partis. En ce qui concerne l'inscription d'adhérents à des partis en voie de formation, elle peut se faire durant onze mois de l'année, de février à décembre, ainsi que durant les quatre mois fixés par le Tribunal. Les inscriptions se font auprès des bureaux du Tribunal durant les heures de travail, ainsi que dans les stations, les jeudis, vendredis, samedis et dimanches, moyennant accord préalable conclu par le parti avec le Tribunal électoral. Durant les sept mois restants, les inscriptions ne peuvent se faire qu'auprès des bureaux du Tribunal électoral. En ce qui concerne le droit de s'inscrire à un parti, l'article 75 du Code électoral dispose que tout citoyen peut s'inscrire à tout parti en voie de formation ou à tout parti légalement reconnu, de même qu'il peut renoncer, expressément ou tacitement, à tout moment, à sa qualité de membre d'un parti constitué ou en voie de formation, sans égard au fait qu'il s'inscrit ou non à un autre parti. Cette renonciation est tacite lorsqu'il s'inscrit à un autre parti politique constitué ou en voie de formation, sans avoir renoncé au préalable à son inscription au parti correspondant. Chaque année, le Tribunal électoral publie un décret fixant la période annuelle prévue pour les inscriptions aux partis en voie de formation, c'est-à-dire la période de quatre mois durant laquelle ces inscriptions peuvent se faire auprès des bureaux du Tribunal.

Ainsi, selon l'article 76 du Code électoral, sans préjudice du droit de renoncer à l'inscription et du droit de s'inscrire évoqué à l'article précédent, lorsqu'il s'agit de parti en voie de formation, le citoyen ne peut s'inscrire que durant chaque période annuelle d'inscription des membres, sauf si le parti auquel il souhaite s'inscrire renonce à présenter une requête à l'effet d'être admis comme parti politique reconnu. En cas de non-respect de cette disposition, la sanction est l'annulation des deux inscriptions. La première a lieu, à la suite de la renonciation tacite, avec la seconde inscription; la seconde a lieu par l'annulation de plein droit, car elle n'aurait jamais dû être effectuée. En outre, les électeurs en faute sont passibles d'une amende de 50 à 1 000 balboas, car ce non-respect est considéré comme une faute administrative au sens de l'article 358 du Code électoral.

561. Il existe actuellement sept partis politiques légalement reconnus, à savoir les partis suivants: Partido Revolucionario Democrático, Partido Popular, Partido Panameñista, Partido Molirena, Partido Cambio Democrático, Partido Liberal, Partido Unión Patriótica. Deux partis sont en voie de formation, à savoir: le Partido Vanguardia Moral de la Patria et le Partido Unión Nacional.

Article 23

562. Il est extrêmement difficile de définir le terme "famille", et il est encore plus difficile de le faire lorsqu'il s'agit de trouver une définition commune pouvant être utilisée par tous les pays signataires du présent Pacte.

563. L'auteur Díaz de Guijaro⁴⁹ a défini la famille comme étant l'"institution sociale, permanente et naturelle, composée par un groupe de personnes liées par le lien juridique issu de la relation intersexuelle et de la filiation".

564. Le Code de la famille et du mineur dispose que la famille est constituée des personnes physiques unies par le lien de parenté ou par le mariage.

565. Le lien familial revêt une importance juridique car il donne naissance à une ample série de droits et d'obligations, en particulier en ce qui concerne le mariage, la relation père-enfant (la puissance paternelle), le droit aux aliments et les successions.

566. La loi n° 3 du 17 mai 1994, qui portait création du Code de la famille, reconnaît en son article 12 la famille.

567. Pour ce qui est de l'article 23 du Pacte, notre ordre juridique, en particulier le chapitre II du titre III de la Constitution, développe tout ce qui a trait à la protection de la famille, au mariage, à la puissance paternelle, à la maternité et à la paternité (art. 56 à 63).

568. La Constitution reconnaît l'institution du mariage; la loi règle le mariage dans le Code de la famille, qui décrit les différentes formes qu'il peut revêtir et les différentes autorités qui peuvent le conclure.

⁴⁹ Osorio, Manuel. *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*, Editorial Heliasta, Buenos Aires (Argentine), 1989, p. 313.

569. Selon l'article 26 du Code de la famille, le mariage est l'union contractée volontairement entre un homme et une femme possédant la capacité juridique requise à cet effet, pour vivre et partager une vie en commun.

570. La section I du chapitre III du titre premier du Code de la famille distingue, parmi les mariages spéciaux, les mariages suivants:

- a) Mariage par procuration;
- b) Mariage à l'article de la mort;
- c) Mariage à bord d'un navire ou d'un aéronef;
- d) Mariage de fait;
- e) Mariage de membres de groupes autochtones.

571. Le mariage par procuration est celui qui est contracté devant le fonctionnaire compétent, en présence de deux témoins auxquels ne s'applique aucun motif légal de récusation, et en l'absence d'un des contractants, qui aura établi à cet effet une procuration par acte authentique. La présence du contractant domicilié est nécessaire en tout état de cause.

572. Le mariage à l'article de la mort se fait devant le fonctionnaire autorisé (le *notario público*), en présence de deux témoins présentant les qualités requises, lorsqu'un des contractants est à l'article de la mort.

573. Le mariage de fait est reconnu dans la législation panaméenne, comme indiqué plus haut, qu'il s'agisse de la Constitution ou des articles 53 à 59 du Code de la famille. Il est accordé à des personnes ayant la capacité juridique de contracter mariage et qui ont vécu ensemble cinq années consécutives, dans des conditions de fidélité et de stabilité. Il produit les effets d'un mariage civil.

574. Le mariage à bord d'un navire ou d'un aéronef est également reconnu par la législation panaméenne. Il peut être conclu devant un capitaine de navire ou un commandant d'aéronef battant pavillon panaméen; ce capitaine ou ce commandant est tenu de transmettre au registre d'état civil du Panama les documents relatifs à la célébration du mariage.

575. En ce qui concerne le mariage entre membres de groupes autochtones panaméens, la loi prévoit deux groupes:

- a) Mariage entre autochtones kunas: le *sahila* est l'autorité compétente pour célébrer le mariage de ces autochtones sur le territoire de la région de Kuna Yala;
- b) Mariage entre membres d'autres groupes autochtones: les autres groupes autochtones peuvent solliciter la reconnaissance civile des mariages célébrés conformément à leurs traditions respectives.

576. Il ressort de ce qui précède que le Panama respecte la liberté de religion, puisqu'il autorise le mariage entre des personnes appartenant à des religions différentes ainsi que le mariage entre membres de groupes autochtones.

577. L'âge nubile est fixé à 16 ans pour les garçons mineurs et à 14 ans pour les filles mineures. Toutefois, le mariage contracté par eux est tenu pour revalidé *ipso facto* et sans qu'il soit nécessaire d'une déclaration expresse, si un jour après avoir atteint l'âge légal minimum pour contracter mariage, ils ont commencé à cohabiter sans avoir demandé au tribunal de valider cette cohabitation ou si la femme a conçu avant d'avoir atteint l'âge nubile, ou s'ils ont introduit une demande en ce sens au près du tribunal.

578. Outre ce qui vient d'être dit, ne peuvent contracter mariage:

- a) Ceux qui sont déjà liés par le lien matrimonial;
- b) Les personnes du même sexe;
- c) Les parents par consanguinité ou par adoption dans la ligne directe (descendante ou ascendante) ou en ligne collatérale jusqu'au deuxième degré;
- d) Les parents par affinité en ligne directe descendante ou ascendante;
- e) Le condamné, comme auteur ou complice d'un homicide commis, manqué ou ayant fait l'objet d'une tentative, contre un des conjoints, avec le conjoint survivant, ou alors que le procès est pendant;
- f) Les mineurs de 18 ans, sans le consentement préalable et exprès de celui qui exerce la puissance paternelle ou, le cas échéant, la tutelle;
- g) La femme dont le mariage a été dissous, pendant trois cents jours à compter de la date de la dissolution du mariage ou avant de mettre un enfant au monde si elle était enceinte, sauf si elle produit un certificat médical attestant que durant la dissolution du lien matrimonial, elle ne se trouvait pas en situation de mettre un enfant au monde;
- h) Le père ou la mère qui administre les biens de ses enfants mineurs, tant que l'inventaire judiciaire des biens de ceux-ci n'est pas terminé;
- i) Le tuteur, et ses descendants, avec la personne qui est confiée à sa garde, jusqu'au moment où la tutelle s'achève et où les comptes ont été approuvés par le tribunal.

579. Peuvent célébrer un mariage civil:

- a) Les juges municipaux, les juges civils et les juges de la famille;
- b) Les ministres des cultes ayant la personnalité juridique au Panama;
- c) Les agents consulaires, lorsqu'il s'agit de mariages contractés par des Panaméens à l'étranger;

d) Les personnes autorisées par la loi pour célébrer des mariages spéciaux;

e) Les *notarios públicos*;

f) Le directeur ou le directeur adjoint national du registre d'état civil, ou le directeur régional du registre d'état civil (loi n° 31 du 25 juillet 2006).

580. Le mariage produit ses effets juridiques dès qu'il est célébré et inscrit au registre d'état civil, ou qu'il est validé dans le cas de mariages de fait.

581. Le régime matrimonial est celui que les conjoints stipulent dans le contrat de mariage, sans autre restriction que celle établie par la loi.

582. Le mariage est dissous par la mort d'un des conjoints, par le divorce ou par l'annulation (la nullité).

583. Le Tribunal électoral, par l'intermédiaire de la Direction nationale du registre d'état civil, règle tout ce qui concerne l'enregistrement des mariages, par le biais de la loi n° 100 du 30 décembre 1974 portant réorganisation du registre d'état civil, loi qui a été abrogée par l'entrée en vigueur de la loi n° 31 du 25 juillet 2006 portant réglementation du registre des faits vitaux autres que les actes juridiques ayant trait à l'état civil des personnes et réorganisant la Direction nationale du registre d'état civil du Tribunal électoral.

584. Le Tribunal électoral assure l'égalité des droits et obligations des deux époux durant toutes les phases du mariage. De même, en cas de dissolution de celui-ci, il prend des mesures de protection du mineur qui sont régies par la législation relative au registre d'état civil.

585. La loi n° 31 du 25 juillet 2006 a maintenu la reconnaissance du mariage de fait, en exigeant à cet effet une décision motivée émanant d'une autorité compétente ou de la direction nationale ou régionale du registre d'état civil (art.49).

586. Le droit de faire inscrire sur le registre d'état civil un mariage de fait n'existe pas lorsqu'un des conjoints est encore lié par un mariage antérieur qui n'a pas été dissous par le divorce. Il arrive couramment dans notre société que les conjoints décident une séparation de corps, qui n'est pas officialisée par un divorce, chacun refaisant sa vie de son côté. Après un certain temps, ils décident d'officialiser cette nouvelle union, convaincus qu'ils ont le droit de demander l'inscription au registre de ce mariage de fait. Or cette requête se heurte à l'existence d'un mariage toujours en vigueur. C'est ce que l'on constate à la lecture des statistiques de la Direction nationale du registre d'état civil concernant les requêtes en inscription de mariage de fait qui ont été rejetées, tout comme les requêtes en inscription de mariage *post mortem*, alors que le mariage antérieur était toujours en vigueur.

587. Un autre problème que rencontrent les personnes lorsqu'elles demandent l'inscription au registre de mariages de fait tient au manque de communication entre le tribunal et la Direction nationale du registre d'état civil. En effet, chacun de son côté traite la demande introduite par la même personne en ce qui concerne un mariage de fait et souvent ils statuent, chacun de son côté, sur la même affaire, ce qui interdit d'inscrire ce mariage de fait au registre, même si un jugement l'emporte sur une décision.

588. La Direction nationale du registre d'état civil est tenue d'enregistrer les contrats de mariage (loi n° 31 du 25 juillet 2006, art. 76), afin de protéger et de respecter la décision du couple qui entend protéger les biens propres de chacun des futurs conjoints, les acquêts, eux, étant répartis à parts égales en cas de divorce.

589. La Direction nationale du registre d'état civil est tenue d'enregistrer les différentes phases du mariage (contrat de mariage, dissolution du mariage par suite du décès d'un des conjoints, séparation de corps, divorce et nullité du mariage prononcée par une décision exécutoire). Cet enregistrement doit protéger les droits des conjoints et des enfants nés du mariage; tant qu'il n'a pas eu lieu, le mariage ne produit pas ses effets à l'égard des tiers et n'a pas valeur probante.

590. Le Tribunal électoral s'assure de la validité et de l'authenticité de tous les documents se rapportant au mariage, y compris les mariages contractés à l'étranger. Il actualise constamment sa base de données pour se conformer à des critères stricts en matière de sécurité et éviter de la sorte que soit enregistré un mariage qui n'est pas valide pour une des causes visées dans la législation.

591. Le lien familial revêt une importance juridique en ce qu'il donne naissance à une vaste série de droits et d'obligations, notamment en ce qui concerne le lien père-enfant (la puissance paternelle), les aliments et les successions.

592. Le législateur a mis au point une série de normes visant à protéger la famille. Il reste que les autorités chargées de veiller au respect de ces normes n'y sont pas parvenues, faute d'avoir su sensibiliser la population entière à la responsabilité que représente le soutien d'une famille. En effet, il y a beaucoup de divorces, de mères célibataires, d'enfants abandonnés, de femmes victimes de leur conjoint, de pensions alimentaires qui ne sont pas versées, etc.

593. En ce qui concerne les pensions alimentaires imposées aux parents, beaucoup de ceux-ci ne les versent pas et les enfants doivent attendre plus de deux mois avant que l'autorité saisie au civil puisse exiger la présence du prestataire d'aliments devant le tribunal afin d'y conclure les arrangements relatifs au paiement de ladite pension. Pendant tout ce temps, l'allocataire de la pension alimentaire doit subvenir à ses besoins essentiels. On notera à cette occasion que, lorsque le prestataire d'aliments est au chômage et dans l'incapacité absolue de verser une somme d'argent au titre des aliments, l'État ne fournit aucune subvention à l'allocataire des aliments.

Article 24

594. En ce qui concerne les mesures spéciales de protection de l'enfance, la Constitution fixe à 18 ans l'âge de la majorité. Le Panama a ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant par l'intermédiaire de la loi n° 15 du 6 novembre 1990, selon laquelle l'enfant s'entend de toute personne âgé de moins de 18 ans.

595. La Constitution, le Code de la famille et d'autres lois veillent à la protection de certaines catégories d'enfants et d'adolescents en rapport avec leur âge, comme on le verra ci-après.

596. L'article 70 de la Constitution interdit le travail des mineurs de 14 ans et le travail de nuit des mineurs de 16 ans. Il interdit également le travail des mineurs avant l'âge de 14 ans comme personnel de maison et le travail des mineurs et des femmes dans des emplois insalubres.

597. Le titre V du livre II du Code de la famille, qui régit le travail des personnes qui n'ont pas atteint l'âge de la majorité, fixe à 14 ans l'âge minimum d'admission à l'emploi et régleme les conditions de travail. Quant à l'article 510, il interdit d'employer des mineurs de 18 ans à des travaux qui par leur mode d'exercice ou leur nature mettent en péril, la vie, la santé ou la moralité ou entravent la fréquentation scolaire.

598. Le Panama a édicté une série de règlements concernant l'interdiction des formes dangereuses de travail des enfants. On peut citer ici le décret exécutif n°19 du 12 juin 2006, qui énumère les formes dangereuses de travail des enfants dans le cadre des pires formes de travail des enfants, ainsi que la loi n° 18 du 15 juin 2000 portant approbation de la Convention concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination.

599. En ce qui concerne la responsabilité pénale des mineurs, l'article 63 de la Constitution dispose que la loi organise le fonctionnement de la juridiction spéciale pour mineurs chargée de connaître des problèmes liés aux comportements des jeunes. Quant à l'article 28 de la Constitution, il dispose que le régime pénitentiaire se fonde sur les principes de sécurité, de réadaptation et de défense sociales et que les détenus mineurs sont soumis à un régime spécial de garde, de protection et d'éducation.

600. Avant l'entrée en vigueur du régime de responsabilité pénale des mineurs, les infractions commises par des mineurs n'étaient pas sanctionnées comme des délits, car on les considérait comme des écarts de conduite. Il n'existait pas de distinction entre les cas dans lesquels des mineurs étaient victimes de violations de leurs droits et ceux où des mineurs avaient des comportements enfreignant la loi. En général, la solution dans les deux cas consistait dans un traitement identique, c'est-à-dire un internement d'une durée indéterminée surveillée par le tribunal de protection des mineurs, où le respect de la légalité n'était pas observé pas plus que ne l'étaient les droits et garanties procédurales reconnus dans la Constitution.

601. Le système de la responsabilité pénale des adolescents se fonde sur des instruments juridiques internationaux, comme l'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing), les Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile (Principes directeurs de Riyad), les Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté, les Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (Règles de Tokyo), et la Convention relative aux droits de l'enfant.

602. La loi n° 40 du 26 août 1999 a établi le régime pénal des adolescents et fixé à 14 ans l'âge de la responsabilité pénale. Mais on n'a pas prévu les ressources humaines et financières nécessaires au bon fonctionnement de ce régime. Aussi, et compte tenu du fait de la persistance des comportements délictueux d'adolescents, a-t-il fallu apporter des modifications à cette loi, ce qui s'est fait par la loi n° 46 de 2003, qui porte de cinq à sept ans les peines privatives de liberté. Par ailleurs, la loi n° 48 de 2004 a qualifié les infractions de constitution de bande et de possession et commerce d'armes prohibées.

603. Les droits énoncés à l'article 24 du Pactes sont garantis principalement par la Constitution, laquelle établit les droits et devoirs individuels et sociaux. Ainsi, le titre III de la Constitution garantit, sans exclusive, les droits et garanties fondamentaux de tout individu, étant entendu que l'enfant est un individu et qu'à ce titre, il bénéficie de tous les droits fondamentaux et sociaux qui y sont énoncés.

604. L'article 56 de la Constitution dispose que l'État garantit la santé physique, mentale et morale des mineurs, ainsi que leur droit à l'alimentation, à la santé, à l'éducation et à la sécurité et à la prévoyance sociales.

605. L'article 60 de la Constitution établit l'égalité des devoirs des parents à l'égard des enfants, qu'ils soient nés dans les liens du mariage ou hors mariage, et garantit aux enfants le même droit héréditaire en cas de succession ab intestat. Elle reconnaît les droits des enfants mineurs ou invalides et des parents invalides en matière successorale, lorsqu'il y a un testament.

606. La Constitution protège l'enfant en ce qui concerne la paternité et supprime toute distinction reposant sur la nature de la filiation (art. 61).

607. Le Tribunal électoral est chargé, et lui seul, de faire procéder et de veiller à l'enregistrement des faits relatifs à l'état civil (décès, naturalisations et autres faits et actes juridiques liés à l'état civil des personnes) (art. 142 et 143 de la Constitution) et de poursuivre les contrevenants. A cet effet a été créé un service relevant du Tribunal électoral, qui est la Direction générale du registre d'état civil. Elle a le monopole de l'enregistrement des naissances, mariages, décès, naturalisations et autres faits et actes juridiques liés à l'état civil des personnes, ainsi que des annotations apportées en marge des différentes inscriptions.

608. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n° 31 du 25 juillet 2006 portant réglementation du registre d'état civil et autres actes juridiques liés à l'état civil des personnes et portant réorganisation de la direction nationale du registre d'état civil dépendant du Tribunal électoral, la loi n° 100 du 30 décembre 1974 portant réorganisation du registre d'état civil s'appliquait au Panama.

609. Sous l'empire de la loi n° 100 de 1974, l'enfant devait être inscrit au registre dans un délai de quinze jours civils à compter de la date de la naissance. Il fallait inscrire tous les enfants nés vivants, même s'ils étaient morts un moment après la naissance, à condition que la mort soit survenue alors que l'enfant était hors du ventre de la mère et totalement séparé du corps de celle-ci. Toujours d'après cette loi, l'obligation de déclarer la naissance et de demander son inscription incombait au père ou à la mère, aux autres ascendants, au parent le plus proche et le plus âgé vivant dans la maison où l'enfant était né, au chef de l'établissement qui avait pris en charge le nouveau-né exposé ou de l'établissement où celui-ci était né, et à la personne ayant recueilli le nouveau-né abandonné.

610. En vertu de la loi n° 31 du 25 juillet 2006, toutes les naissances vivantes doivent être enregistrées, même lorsqu'elles ont été suivies immédiatement du décès, à condition que l'enfant ait vécu au moins pendant un moment hors du ventre de la mère (art. 28).

611. Tant la loi n° 100 de 1974 que la loi n° 31 de 2006 garantissent le droit de l'enfant d'avoir un prénom. Elles interdisent de donner un prénom qui porte préjudice à l'enfant, qui rende

difficile son identification ou qui induise en erreur quant à son sexe. A cet effet, le Tribunal électoral a rendu plusieurs décrets réglementant cette question. Selon l'article 32 de la loi n° 31, il est indispensable d'indiquer les nom, prénom, sexe et date de naissance de l'enfant.

612. Pour garantir l'intérêt supérieur de l'enfant grâce à l'inscription en temps utile de la naissance, les établissements de soins et le personnel du service d'obstétrique sont tenus par la loi n° 31 de se charger du volet clinique de la naissance deux jours au plus tard après que celle-ci a eu lieu. Lorsque, une année après la naissance avec une assistance médicale, la déclaration nécessaire à l'inscription de la naissance n'a pas été faite, le registre d'état civil doit ordonner l'inscription sur la base des données figurant dans le volet clinique correspondant.

613. La mère célibataire peut faire inscrire l'enfant dans l'acte de naissance sous le nom de famille du père et celui de la mère dans l'ordre, afin de sauvegarder l'uniformité familiale en matière de filiation (art. 41). Toutefois, lorsque, après l'inscription, le père se présente à l'état civil pour reconnaître l'enfant, les noms de famille sous lesquels il est inscrit figurent dans l'ordre indiqué par les deux parents.

614. En cas d'exposition d'enfant, suivie d'une déclaration de naissance, le déclarant peut indiquer les noms de famille de son choix.

615. La loi régissant l'état civil veille à ce que les autochtones nés sur le territoire de la République soient traités sur un pied d'égalité. Elle garantit leur droit d'être inscrits sur les registres d'état civil en utilisant les prénoms qu'ils portent dans leurs langues respectives.

616. En ce qui concerne l'inscription d'un mineur au registre de l'adoption, elle est faite sur la demande d'une des parties ou d'office, la confidentialité étant garantie.

617. Outre les naissances survenues sur le territoire de la République, sont également inscrites au registre des naissances les naissances d'enfants nés de père ou de mère de nationalité panaméenne survenues à l'étranger, les naissances dont l'inscription se fait en application d'un jugement exécutoire relatif à l'état civil de cet enfant, les naissances des étrangers auxquels l'autorité compétente a délivré un permis de résidence définitive au Panama, les naissances de personnes devenues panaméennes par naturalisation et les naissances des enfants déclarés abandonnés.

618. En ce qui concerne la filiation paternelle, elle est attestée dans l'acte d'inscription de la naissance ou dans le livre des annotations par le moyen de la reconnaissance volontaire faite en personne par le père devant l'officier de l'état civil. La loi n° 39 du 30 avril 2003 a apporté des modifications au Code de la famille et introduit notamment de nouvelles dispositions relatives à la reconnaissance de paternité. Les articles ainsi ajoutés au Code de la famille garantissent l'inscription de la naissance des enfants qui n'ont pas été reconnus volontairement par le père. Le Tribunal électoral a pris le décret n° 24 du 21 août 2003, qui constitue le décret d'application de ladite loi. Le tableau figurant en annexe*, qui couvre la période allant de novembre 2003 à juin 2005, reprend les données du rapport consolidé relatif à l'application de la loi n° 39, en ce qui concerne le registre d'état civil.

619. Malgré tous les efforts déployés par le Tribunal électoral pour garantir que toute naissance soit inscrite au registre d'état civil, il existe des personnes qui ne sont inscrites qu'après avoir

atteint l'âge de deux ans. Certes, de grands progrès ont été faits dans ce domaine de l'inscription en temps utile de mineurs grâce à des projets comme celui intitulé "Un bon commencement dans la vie", mais le progrès le plus important a consisté à reconnaître l'existence du problème.

620. Des difficultés budgétaires empêchent les officiers de l'état civil de se rendre dans des zones d'accès difficile pour y réaliser des inscriptions. A cela s'ajoute l'analphabétisme, qui se traduit dans les zones autochtones par un manque d'intérêt à inscrire les enfants, sans compter que, dans certaines régions autochtones, des groupes religieux interdisent à leurs adeptes toute incorporation à la vie du pays. Il reste qu'environ 300 auxiliaires du registre d'état civil parcourent essentiellement les régions autochtones et d'accès difficile pour y réaliser l'inscription en temps utile des naissances.

621. Ces deux dernières années, des institutions comme le Ministère de la santé, le Bureau de la Première Dame, l'Institut pour la formation spéciale et le Tribunal électoral se sont efforcées ensemble, avec l'aide de l'UNICEF, non seulement de favoriser les inscriptions, mais également d'obtenir que celles-ci soient le fait des parents de l'enfant, et ce, le plus tôt possible, grâce à des mesures d'incitation comme la distribution de layettes.

622. Le Panama a obtenu des résultats intéressants en ce qui concerne l'inscription d'enfants panaméens nés dans le pays voisin, le Costa Rica, dans la zone frontière. On a équipé un centre de santé à Río Sereno, ce qui constitue un premier pas important pour éviter que les autochtones du Panama n'aillent accoucher au Costa Rica. Plus tard, à partir du 1^{er} mars 1998, un fonctionnaire s'est installé en permanence au Costa Rica, dans la commune de San Vito, avec le titre de Vice-Consul. Il est chargé de réaliser les inscriptions de faits vitaux, en particulier les naissances de Panaméens qui ont pour cadre ce secteur du Costa Rica.

623. Le tableau suivant illustre les progrès réalisés en matière d'enregistrement des naissances dans les neuf provinces du Panama, ainsi que dans les trois régions autochtones⁵⁰:

Province	1985 à 1989	1990 à 1994	1995 à 1999	2000 à 2005
	(En pourcentage)			
Bocas del Toro	29,29	28,98	29,85	13,12
Coclé	10,82	8,80	6,55	3,90
Colón	18,03	16,02	11,89	7,28
Chiriquí	38,49	36,52	28,40	14,72
Darién	61,77	15,49	20,83	9,50
Herrera	7,64	10,35	6,08	5,38
Los Santos	9,53	8,50	4,03	4,18
Panamá				
Veraguas	10,41	7,04	5,29	3,81
Kuna Yala	40,00	22,77	15,98	9,55
Emberá	-	45,48	31,78	14,09
Ngobe Bugle	-	-	38,52	20,52

* Ce tableau ne figure pas dans le texte (N.d.t.).

⁵⁰ Statistiques des naissances inscrites au registre d'état civil de 1985 à 2005.

624. On signalera enfin que, malgré les termes utilisés par l'article 24 du Pacte, où il est question d'enregistrement immédiatement après la naissance, les choses se présentent différemment dans les zones d'accès difficile et dans les régions autonomes, où il y a pénurie de centres de soins et où les naissances ont lieu à la maison avec l'aide de sages-femmes. C'est là que les auxiliaires de l'enregistrement doivent s'efforcer d'intervenir. Mais ce travail exige une formation, et les crédits ne sont pas prévus à cet effet dans les budgets, malgré les demandes réitérées que fait chaque année le registre d'état civil. La solution est venue avec l'aide d'institutions non gouvernementales comme l'UNICEF. Ces enregistrements ont lieu bien après le moment dont fait état l'article 24 du Pacte et après celui signalé dans la loi n° 31 (2 ans).

625. Les deux défis qu'il s'agit à présent de relever consistent dans l'enregistrement immédiat là où cela est possible et dans la réduction du délai dans les zones d'accès difficile, grâce au percement de voies de communication et à l'établissement de centres de soins, de manière à augmenter le nombre d'accouchements cliniques.

626. La nationalité panaméenne s'acquiert par la naissance, par la naturalisation ou par une disposition de la Constitution (art. 8 de la Constitution). Sont Panaméens de naissance les personnes nées sur le territoire national, les enfants de père ou mère Panaméens de naissance nés à l'étranger, dès lors qu'ils s'établissent sur le territoire national, et les enfants de père ou mère Panaméens par naturalisation nés à l'étranger, dès lors qu'ils s'établissent au Panama et manifestent la volonté d'acquérir la nationalité du pays au plus tard un an après leur majorité (Constitution, art. 9), la majorité étant fixée à 18 ans, âge auquel on obtient la citoyenneté (art. 131).

627. Peuvent acquérir la nationalité en vertu d'une disposition constitutionnelle les individus nés à l'étranger et adoptés avant l'âge de sept ans révolu par des Panaméens. L'enfant adopté acquiert la nationalité panaméenne, une fois l'adoption inscrite sur le registre d'état civil (Constitution, art. 11). On notera qu'avant la réforme constitutionnelle de 2004, les enfants nés à l'étranger et adoptés pouvaient acquérir la nationalité s'ils étaient adoptés avant d'avoir atteint l'âge de sept ans révolu par des Panaméens, à condition de s'établir au Panama et de manifester la volonté d'acquérir la nationalité panaméenne au plus tard une année après leur majorité (18 ans). La réforme de la Constitution en 2004 a bien changé les choses à cet égard, puisque la nationalité est acquise aussitôt après l'enregistrement de l'adoption au registre d'état civil.

Article 25

628. Selon l'article 2 de la Constitution, tous les pouvoirs émanent du peuple et l'État les exerce par l'intermédiaire du pouvoir législatif, de l'exécutif et du pouvoir judiciaire, lesquels agissent chacun de son côté, mais dans le cadre d'une collaboration harmonieuse.

629. Dans ce contexte démocratique, où les pouvoirs sont exercés par le peuple à travers un gouvernement républicain, la participation à la vie publique est de nature démocratique. Il n'existe aucun privilège ou discrimination fondés sur la race, la naissance, le handicap, la classe sociale, le sexe, la religion ou les convictions politiques (Constitution, art. 19).

630. Les droits fondamentaux de l'individu que sont notamment les libertés d'expression, de réunion et d'association sont garantis par la Constitution. Les lois abrogées en mai 2005 par l'Assemblée nationale, appelée "lois bâillon", qui ont déjà été mentionnées, comportaient des

mesures ayant trait aux moyens de communication sociale, à la publication de matériels imprimés et à la profession de journaliste. Ainsi a été forgé et perfectionné un des droits fondamentaux, comme l'est la liberté d'expression.

631. Un des autres piliers de notre modèle démocratique, c'est le suffrage dont la Constitution précise qu'il est à la fois un droit et un devoir de chaque citoyen. Selon la Constitution, sont citoyens tous les Panaméens majeurs de 18 ans, sans distinction de sexe. Seuls les citoyens sont titulaires des droits politiques et peuvent exercer des charges publiques comportant un mandat et une juridiction (art. 132). La citoyenneté se perd par une renonciation expresse ou tacite à la nationalité ou en vertu d'une peine infligée conformément à la loi.

632. La liberté et la régularité du scrutin sont garanties par l'article 136 de la Constitution, qui est ainsi libellé:

Les autorités sont tenues de garantir la liberté et la régularité du scrutin. Sont interdits:

1. L'appui officiel, direct ou indirect, à des candidats à des postes électifs, même lorsque les moyens employés à cette fin ont été dissimulés.
2. Les activités de propagande et d'affiliation à un parti réalisées dans des bureaux de l'administration publique.
3. Le fait d'exiger des contributions ou des cotisations des fonctionnaires à des fins politiques, même sous le prétexte que ces contributions et cotisations sont volontaires.
4. Tout acte qui empêche ou rend plus difficiles l'obtention, la conservation ou la présentation personnelle de la carte d'identité.

Est également interdit le fait pour les employeurs d'exiger des travailleurs du secteur privé des cotisations ou contributions, des recouvrements ou des retenues à des fins politiques, même sous le prétexte qu'il s'agit d'actes volontaires.

La loi qualifie les infractions en matière électorale et détermine les sanctions dont elles sont passibles.

633. Afin de garantir la liberté du scrutin, sa régularité et son efficacité, la Constitution apporte son soutien dans son article 142 à un tribunal autonome et indépendant, le Tribunal électoral, auquel elle accorde la personnalité juridique, un patrimoine et l'autonomie.

634. Le Tribunal électoral est chargé et a le monopole de l'interprétation et de l'application de la loi électorale. Il dirige le processus électoral. A l'effet d'enquêter sur les infractions électorales et d'imposer les sanctions correspondantes, il existe un parquet général électoral, avec des parquets délégués⁵¹ et des tribunaux pénaux électoraux. Cela permet d'éliminer pas mal des infractions électorales qui étaient le lot quotidien autrefois, comme la falsification de cartes d'électeurs, la vente de votes, le double vote et le vol d'urnes. On signalera également la

⁵¹ Réforme électorale de 2002.

contribution importante apportée par la réforme électorale de 1993, qui a instauré le bulletin unique de vote, afin d'éliminer en grande mesure les infractions susvisées.

635. Conformément aux valeurs démocratiques, le vote est secret, et il existe des facilités pour les aveugles et les handicapés qui peuvent se faire aider lors du vote par une personne de confiance. Dans le même sens, les bureaux de vote, le jour de l'élection, sont scellés et isolés. Après la fermeture des bureaux de vote, l'horaire du scrutin étant de 7 heures à 16 heures, on procède au dépouillement des bulletins. Cela se fait en public, tout comme lorsqu'on brûle les bulletins de vote qui n'ont pas été utilisés. Les assesseurs et chacun des représentants des partis politiques durant le vote et au moment du dépouillement ont droit à un exemplaire du procès-verbal dressé par chaque bureau de vote au sujet du scrutin. Un autre exemplaire est remis aux différentes commissions électorales et à la Commission nationale des élections, afin de garantir l'impartialité et l'honnêteté des résultats.

636. La législation électorale comporte des règles destinées à protéger l'exercice du droit de vote dans certaines circonstances. Ainsi, l'article 258 du Code électoral dispose que "durant les heures de vote, aucun électeur ne peut être appréhendé ou mis en détention, ni être obligé de comparaître devant des autorités ou des fonctionnaires aux fins de procédures civiles, communales ou policières sans avoir eu auparavant la possibilité d'exercer son droit de vote". Il existe également l'institution du "privilège électoral", qui est à la fois de nature pénale et professionnelle et protège d'une façon ou l'autre les personnes directement engagées dans le processus électoral. Le privilège électoral empêche la pratique des persécutions politiques, qui était jadis monnaie courante.

637. Dans l'engrenage électoral, on trouve des commissions électorales (Code électoral, art.123) chargées d'organiser le scrutin et le dépouillement des votes, qu'il s'agisse de la commission nationale ou des commissions de circuit, de district ou encore des commissions communales (art. 132). De la sorte, et contrairement à la plupart des pays de notre région, ce n'est pas l'organisme électoral qui proclame les résultats d'une élection ou d'une consultation populaires, mais le peuple lui-même, dûment représenté, organisé et formé. Toutes ces institutions, y compris le Tribunal électoral, sont là pour veiller à la régularité et à la liberté du scrutin.

638. A la suite des réformes électorales de 1992 a été créé le Corps des délégués électoraux. Ceux-ci interviennent comme des "amiables compositeurs" et aident le Tribunal électoral à maintenir l'ordre et la paix qui doivent prévaloir durant le déroulement du processus électoral.

639. Le vote revêt une double dimension. Il faut distinguer le droit d'élire et le droit d'être élu. Dans les deux cas, la citoyenneté est l'exigence de base requise pour exercer le vote.

640. Conformément à l'article 8 du Code électoral, il faut, pour pouvoir exercer le droit de vote, être citoyen panaméen, du fait qu'on est né sur le sol national, qu'on est issu de père ou de mère possédant la nationalité, ou du fait de la naturalisation (Constitution, art. 131). En outre, il faut avoir 18 ans au moins, être inscrit sur les listes électorales définitives du bureau de vote correspondant (on applique la notion de résidence pour les élections locales), être en possession d'une carte d'identité personnelle et avoir la jouissance pleine et entière des droits civils et politiques.

641. Ne peuvent prendre part au vote les personnes qui ont été privées de leurs droits civiques (peine accessoire) à la suite d'une condamnation pour un délit pénal ou électoral. Il en va de même des personnes faisant l'objet d'une interdiction judiciaire en raison de la diminution de leurs facultés mentales (Code électoral, art. 8 et 9).

642. Sauf les restrictions visées à l'article 9 du Code électoral, tous les citoyens qui satisfont aux conditions énoncées à l'article 8 de la loi électorale peuvent participer au scrutin. Cela dit, dans certains cas, des citoyens ayant le droit de vote ne peuvent en pratique exercer celui-ci. Il faut remédier à de telles circonstances de façon urgente. Sont ainsi visés les malades qui se trouvent dans les hôpitaux, les vieillards qui sont dans les hospices, les Panaméens qui résident à l'étranger, les détenus en attente de jugement et les condamnés, même s'ils n'ont pas été privés de leurs droits civiques.

643. Le Panama connaît une situation qui existe dans les pays de la région, à savoir la question du vote émis à l'étranger. Depuis les réformes électorales de 1997, le Tribunal électoral a entrepris de réaliser des études concernant la viabilité de ce droit. Celui-ci n'a cependant pu devenir réalité à ce jour, à cause des difficultés logistiques que présentent la nécessité d'assurer la sécurité du vote et l'élaboration des listes électorales, qui exige forcément l'appui du corps diplomatique. Aussi les réformes apportées à la loi électorale en 2002 ont-elles suspendu la réalisation de ce type de vote. Toutes sortes de démarches ont été entreprises de concert avec le Ministère des relations extérieures, comme l'élaboration de listes de Panaméens résidant à l'étranger, afin de pouvoir organiser à l'avenir ce type de scrutin à l'étranger.

644. Pour ce qui est des détenus, des malades et des vieillards dans les hospices, on propose d'apporter des réformes qui devraient permettre à ces Panaméens d'exercer leur droit de vote comme l'exige la loi. Une proposition formulée par la Commission des réformes en 2004 consistait à lever l'interdiction du vote dans les prisons, hôpitaux et hospices, la possibilité étant laissée ouverte de concrétiser ce droit. Cela étant, il reste à surmonter une série d'obstacles qui entravent en pratique l'exercice de ce droit, comme la nécessité d'assurer la sécurité du vote et des membres des bureaux de vote dans les prisons, et l'élaboration des listes électorales dans les hôpitaux, sachant que la plupart des malades ne sont que de passage (ceci ne s'applique pas aux pensionnaires des hospices). Comme solution, on envisage notamment l'idée d'une "urne mobile".

645. Pour illustrer l'intérêt que les citoyens portent à l'exercice du droit de vote, voici des statistiques concernant les votes qui ont été émis lors des élections nationales depuis 1990.

Année	Inscrits sur les listes électorales	Votes émis
Référendum de 1992	1 397 003	559 651
Elections de 1994	1 499 451	1 104 578
Référendum de 1998	1 718 870	1 123 901
Elections de 1999	1 746 989	1 330 730
Elections de 2004	1 999 553	1 537 342
Référendum 2006	2 132 842	924 029

646. Quant à l'autre versant du droit de vote, c'est-à-dire l'éligibilité, les normes constitutionnelles (art. 179) et électorales (règlement des élections) sont des plus claires lorsqu'elles déterminent les conditions à remplir pour pouvoir se présenter à une charge électorale. Ainsi, pour se porter candidat à la présidence ou à la vice présidence de la République, il faut être de nationalité panaméenne par naissance, être âgé de 35 ans au moins, n'avoir jamais été condamné pour un délit pénal ou politique et ne pas figurer sur la liste des personnes non éligibles à des charges électives, et ce, durant les 6 mois précédant la candidature. Cette liste est établie conformément à l'article 26 du Code électoral (elle comprend des agents de la puissance publique, comme les ministres, le directeur et le directeur adjoint de la police nationale, les magistrats et juges, etc.).

647. Il faut remplir les mêmes conditions pour se présenter à un siège de député, de maire, de représentant d'une communauté autochtone ou de conseiller communal, sauf que, dans ces cas-là, il faut être âgé d'au moins 18 ans, à quoi s'ajoutent des conditions de résidence électorale en ce qui concerne les élections locales.

648. Ce droit d'"être élu" s'étend aux candidats dits indépendants, c'est-à-dire des candidats qui se présentent librement ou sans l'étiquette d'un parti (Code électoral, art. 226). Pour se présenter, le citoyen doit réunir un nombre déterminé de signatures attestant qu'il bénéficie d'un soutien populaire.

649. Aux élections de 2004, il y a eu 264 candidats indépendants, parmi lesquels ont été élus 14 représentants de communautés autochtones et un maire.

650. Cette institution de la candidature indépendante offre à la société civile l'occasion de participer aux décisions du gouvernement. Les récentes réformes constitutionnelles de 2004 ont étendu cette possibilité pour les élections législatives, mais non pour les charges de président et de vice-président de la République. La Constitution ne dit rien à ce sujet, mais l'arrêt rendu le 23 novembre 1998 par la Cour suprême a ratifié la disposition contenue dans l'article 205 du Code électoral, laquelle n'envisage pour ces deux postes qu'une candidature portée par un parti. La Cour a conclu que face au vide juridique constitutionnel, la volonté du législateur telle qu'elle est exprimée dans la loi électorale devait prévaloir.

651. Une autre institution faisant partie intégrante de la démocratie panaméenne est celle de la subvention électorale. Elle doit aider à couvrir les frais de campagnes des candidats présentés par les partis et des candidats indépendants. La subvention constitue également une contribution aux frais de fonctionnement et d'administration des partis. Un quart de la subvention doit aller à la formation politique des membres des partis, dont 10 % au moins à la formation des femmes. On peut donc dire que cette institution démocratique encourage la participation politique des femmes.

652. Ce type de financement public vient renforcer l'article 210 du Code électoral, selon lequel les partis politiques sont tenus de veiller à ce qu'au moins 30 % des candidats à des postes du parti ou à des postes électifs soient des femmes.

653. Cette règle a été appliquée, comme l'attestent les dernières élections législatives de 2004 où il y a eu 785 femmes candidates, soit 14,02 % du total des candidats.

654. Le financement public des partis politiques par le biais de la subvention électorale est contesté par différents secteurs de la société qui considèrent que ces ressources devraient être consacrées à d'autres besoins pressant du pays. Il reste que la subvention électorale a pour but de consolider la démocratie en renforçant les partis politiques, qui sont appelés par la Constitution à canaliser la participation politique (Constitution, art. 138). De la sorte, l'État contribue aux frais de campagne et essaie de refléter la compétition électorale. Ainsi sont subventionnés les frais administratifs et les frais en matière de formation visant à promouvoir la participation active et continue des partis politiques au débat public quotidien. On notera que le Tribunal électoral s'efforce activement d'instaurer la reddition de comptes en ce qui concerne la subvention publique accordée aux partis.

655. Tout comme on conteste la subvention électorale, on critique le comportement des responsables des partis en ce qui concerne le processus décisionnel et leur intervention aux élections internes destinées à choisir les responsables des partis et leurs candidats aux postes électifs. Cependant, la réforme électorale s'est efforcée de minimiser ce défaut de notre démocratie en instaurant le vote secret aux élections internes des partis et en rendant obligatoire la tenue d'élections primaires pour le poste de président de la République et facultative pour les autres postes électifs.

656. Par ailleurs, en vue de favoriser la participation de partis nouveaux et leur permettre de se présenter aux prochaines élections, on a ramené de 5 à 4 % le pourcentage de votes obtenus aux élections antérieures qui est requis pour la création et la fin des partis politiques. Ceci a été l'œuvre de la réforme électorale de 2003.

657. Durant le processus électoral, on assiste au déploiement de la propagande politique, qui n'est rien d'autre qu'une forme de prosélytisme politique que pratiquent tous les partis et candidats pour exposer leurs programmes.

658. La législation électorale accorde aux partis une série de facilités en matière électorale, comme le droit d'utiliser les moyens de communication sociale appartenant à l'État sur un pied d'égalité et la possibilité d'importer librement des véhicules réservés à l'usage des partis.

659. Toute propagande politique doit être signée par un représentant légal lorsqu'elle est payée par des personnes morales.

660. L'article 188 du Code électoral oblige les partis et les candidats à tenir la comptabilité des contributions privées qu'ils reçoivent, qu'elles soient destinées au fonctionnement du parti ou au déroulement des campagnes électorales, mais cette information est confidentielle, en ce sens qu'elle ne peut être divulguée par le Tribunal électoral, sauf s'il existe des indices de violation de la loi pénale, auquel cas le Tribunal électoral communique l'information au ministère public, de sa propre initiative ou sur la demande de celui-ci ou du pouvoir judiciaire.

661. La réforme électorale de 1997 a réglé la question controversée des enquêtes d'opinion et des sondages à la sortie des bureaux de vote, en ce sens que les résultats ne peuvent être publiés ni divulgués dans les dix jours civils qui précèdent les élections. Il s'agit d'empêcher, dans la mesure du possible, que ces instruments de mesure ne servent d'outils pour manipuler l'électeur.

662. En outre, il existe une autre institution démocratique, la révocation de mandat, qui a lieu lorsqu'une personne occupant un poste électif a commis une infraction grave ou agi à l'encontre des intérêts de son parti ou des électeurs de sa circonscription. Il existe deux types de révocation de mandat. Le premier type a un caractère interne au parti et vise le poste de député à l'assemblée nationale. Toutefois, la dernière réforme constitutionnelle a accordé la possibilité aux collectivités politiques de consulter les électeurs de la circonscription au sujet de la révocation de mandat.

663. L'autre type de révocation de mandat est la révocation populaire, les électeurs révoquant le mandat de représentant d'une communauté autochtone, selon une procédure établie par la loi n° 19 du 9 juillet 1980. Cette loi envisage également les cas dans lesquels le représentant de la communauté autochtone est révoqué automatiquement à la suite de la commission d'une infraction.

664. Le Panama connaît également la démocratie "semi-directe", qui complète la démocratie représentative, sous la forme du référendum et du plébiscite, qui font tous deux l'objet du chapitre XIV du titre VI du Code électoral.

665. Le référendum est utilisé comme mécanisme pour réviser la Constitution en approuvant une assemblée constituante parallèle ou pour approuver les traités ou tout ce qui a trait à la construction d'un troisième jeu d'écluses du canal de Panama. Le plébiscite est un mode de consultation populaire utilisé dans le processus de révocation de mandat.

666. Au niveau de l'administration locale, il n'existe pas d'assemblée populaire comme on en trouve dans d'autres pays, mais on y pratique la démocratie représentative. Ainsi, il y a des organes communaux qui se chargent d'administrer la chose publique au niveau local. L'ensemble des organes communaux constitue la municipalité, qui est dirigée sur le plan administratif par le maire. Le Conseil municipal est l'organisme collégial formé par l'ensemble des conseillers de la municipalité.

667. Tout compte fait, une des pierres d'angle de la démocratie au Panama, c'est le système de la représentation populaire qui est utilisé pour l'attribution des sièges à l'assemblée nationale des députés. Il s'agit d'un système mixte, qui est, d'une part, majoritaire, pour les 17 circonscriptions uninominales dans lesquelles est élu le candidat qui a recueilli le plus de voix, et proportionnel, pour les 24 circonscriptions plurinominales qui élisent deux ou plusieurs candidats, à travers un système de quotient et de résidu.

668. Ce système mixte de représentation populaire produit un multipartisme modéré, avec deux grands partis et une série de partis charnières ou satellites, dont l'importance n'est pas à sous-estimer, puisqu'ils peuvent jouer un rôle déterminant dans une élection, dans le cadre d'un alignement des forces politiques.

Statistiques nationales

669. Dans le cadre des processus électoraux qui se sont déroulés entre 1948 et 1994, quelque 602 parlementaires ont été élus, dont 33 femmes, ce qui ne représente que 5,5 % en l'espace de 50 ans.

670. Aux élections du 2 mai 1999, sur un total de 1 519 postes électifs, dont 456 devaient revenir à des femmes, soit 30 %, les femmes n'ont atteint que 9,9 % du quota qui leur était réservé.

671. Durant la période 1999-2004, le gouvernement comportait 13 ministres, dont 3 femmes, soit 23,1 %. Quant aux vice-ministres, 2 femmes seulement ont été désignées à ces postes, comme cela a été le cas au Ministère de la jeunesse, de la femme, de l'enfance et de la famille, soit 15,4 % de ces postes.

672. Durant la période 2004-2009, il y a eu 3 femmes ministres d'État et 4 femmes vice-ministres. A l'Assemblée nationale, 13 sièges de député et 34 sièges de suppléant ont été attribués à des femmes.

Article 26

673. Depuis sa création en 1956, le Tribunal électoral a joué le rôle de garant des droits politiques de tous les citoyens, lesquels ont tous le droit de participer activement à la vie publique, comme membres d'un parti politique, comme candidats à un poste électif ou comme électeurs, leur participation à la vie publique trouvant à s'exprimer essentiellement par la voie du suffrage. Depuis sa création, le Tribunal électoral s'est appuyé sur le Code électoral, lequel a connu, selon les diverses époques de la vie nationale, diverses réformes dont toutes ont été axées sur un objectif: défendre les droits politiques des citoyens.

674. Comme indiqué plus haut, le Code électoral régit toutes les activités électorales. Il rassemble toutes les règles qui sont garantes des droits politiques dont la République se veut le défenseur, en veillant à ce que les droits politiques et civiques soient respectés et assurent leur participation à la vie publique.

675. A ce jour, le pays a connu cinq réformes du Code électoral. Toutes avaient pour objet de renforcer la participation des partis politiques et des candidats à des postes électifs, ainsi que le fonctionnement du Tribunal électoral comme garant des droits politiques et civiques.

676. La réforme de 1993 a modifié la formule de la représentation proportionnelle aux élections en introduisant des circonscriptions plurinominales où les sièges sont attribués par l'intermédiaire du résidu électoral. On a également supprimé le pouvoir qu'avait le Tribunal électoral d'annuler d'office une élection, et ce, afin d'éviter tout soupçon et de laisser au peuple la possibilité de contester le résultat d'une élection, dans le respect de la légalité, soit en ce qui concerne une circonscription électorale déterminée, soit sur tout le territoire de la République.

677. La réforme de 1997, qui a été la plus importante à ce jour, a produit une série de réformes significatives par le biais de la loi n° 22 du 14 juillet 1997. Ainsi, les Panaméens de l'étranger peuvent désormais participer aux élections; les partis politiques sont tenus d'organiser des élections primaires pour désigner un candidat à l'élection présidentielle, mais ce système est facultatif pour les autres postes électifs; on a créé le Conseil national des partis politiques en tant qu'organe consultatif auprès du Tribunal électoral; on a instauré la subvention électorale de l'État. En matière de droits de l'homme, la réforme la plus importante a consisté à obliger les partis politiques à garantir qu'à leurs élections internes au moins 30 % des candidats soient des femmes.

678. Ce dernier point est peut-être le plus significatif en ce qui concerne les droits fondamentaux et les droits politiques, car cette garantie n'existait pas auparavant; désormais, les partis politiques doivent promouvoir la participation des femmes à leurs élections internes et aux postes électifs.

679. En 1994, sur un total de 14 174 candidats, 12 271 ont été des hommes, soit 86,6 % des candidats, tandis que les femmes candidates ont été au nombre de 1 903, soit 13,4 % du total. Aux élections législatives suivantes, en 1999, il y a eu une augmentation du nombre de candidats en général, soit un total de 15 665 candidats, dont 13 307 hommes (84,9 % du total) et 2 358 femmes (15,1 % du total). L'augmentation du nombre de femmes candidates a donc été de 1,7 %, et ce, avant l'entrée en vigueur de la réforme introduite par la loi n° 60 du 17 décembre 2002.

Tableau 1

Tribunal électoral

Direction nationale de l'organisation des élections

Département des statistiques électorales

Résultats de la participation politique des femmes: élections de 1994 et de 1999

Postes électifs	Elections						Augmentation 1994 – 1999
	1994			1999			
	Total des postes électifs	Postes attribués	%	Total des postes électifs	Postes attribués	%	
Président	1	0	0,0	1	1	100,0	1
Vice-président	2	0	0,0	2	0	0,0	0
Parlement centraméricain	-	-	-	20	5	25,0	5
Suppléants	-	-	-	20	8	40,0	8
Députés	71	6	8,5	71	7	9,9	1
Suppléants	142	25	17,6	142	26	18,3	1
Maires	67	9	13,4	74	10	13,5	1
Suppléants	134	23	17,2	148	25	16,9	2
Représentants	511	55	10,8	587	61	10,4	6
Suppléants	511	55	10,8	587	75	12,8	20
Conseillers ¹	24	2	8,3	7	1	14,3	...
Suppléants	24	14	58,3	7	1	14,3	...
Total	1.487	189	12,7	1.666	220	13,2	45

- = quantité négligeable ou égale à zéro.

- = Information non comparable, par suite de la réduction du nombre de conseillers.

¹ La création de nouvelles communautés autochtones a entraîné une réduction du nombre de conseillers.

Tableau 2
Candidats à l'élection présidentielle, par coalition de partis politiques
Elections générales du 2 mai 1999

Alliances de partis politiques	Total	Sexe			
		Hommes	%	Femmes	%
Alianza Nueva Nación ^a	3	3	100,0	0	0,0
Alianza Acción Opositora ^b	3	2	66,7	1	33,3
Alianza Unión Por Panamá ^c	3	2	66,7	1	33,3
Total	9	7	77,8	2	22,2

Source: Département des statistiques électorales.

^a PRD, Papa Egoro, Solidaridad y Liberal Nacional.

^b PDC, Renovación Civilista, PNP y Liberal.

^c Arnulfista, Molirena, Morena y Cambio Democrático.

680. Durant cette période, la meilleure preuve de la participation des femmes est fournie par les élections générales de 1999 qui ont vu l'élection de la première femme Présidente de la République, Mme Mireya de Moscoso, ce qui illustre bien la participation des femmes comme candidates ou comme électrices; il s'agit là d'une force positive et d'un progrès sur la voie des objectifs du Tribunal électoral consistant à faire participer tous les citoyens à la vie publique, sans aucune distinction.

681. On notera qu'après l'entrée en vigueur de la loi n° 60, le nombre de femmes candidates à un poste électif a diminué, puisqu'il n'y en a eu que 1 909; toutefois, il faut savoir que ce comportement peut dépendre de facteurs étrangers à l'action que déploie le Tribunal électoral pour permettre aux femmes de se porter candidates à des postes électifs ou de faire entendre leurs voix au sein des ensembles politiques qui les représentent.

Tableau 3
Tribunal électoral
Participation des femmes aux élections du 2 mai 2004

Postes électifs	Nombre total de femmes candidates			Nombre total de femmes élues		
	Total	Poste d'effectif	Poste de suppléant	Total	Poste d'effectif	Poste de suppléant
Président	1	0	1	0	0	0
Parlement centraméricain	57	25	32	10	6	4
Députés	307	74	233	46	12	34
Maires	256	77	179	39	7	32
Représentants	1 274	565	709	147	61	86
Conseillers	14	5	9	1	0	1
Total	1.909	746	1.163	243	86	157

Source: Secrétariat général du Tribunal électoral du Panama.

682. Une autre façon de chiffrer la participation des femmes à la vie publique apparaît dans le tableau ci-après qui donne, par province, le nombre de femmes affiliées ou non affiliées à un parti politique. Ce tableau fait également ressortir que la participation des femmes à la vie publique nationale est en hausse, les femmes ayant représenté aux élections du 2 mai 2004 le pourcentage le plus élevé de votants, soit 51 % du total des votes émis.

Tableau 4

Tribunal électoral

Direction nationale de l'organisation électorale

**Nombre total de femmes ayant voté (affiliation ou non affiliation à un parti politique)
Elections du 2 mai 2004**

Province	Nombre total de femmes	Femmes non affiliées à un parti politique	Femmes affiliées à un parti politique
Bocas del Toro	18 345	11 018	7 327
Coclé	57 025	32 081	24 944
Colón	50 424	29 517	20 907
Chiriquí	103 842	58 958	44 884
Darién	9 505	5 837	3 668
Herrera	34 986	20 740	14 246
Los Santos	30 895	18 563	12 332
Panamá	388 295	109 106	279 189
Veraguas	58 941	36 034	22 907
Comarca Kuna Yala	8 224	6 691	1 533
Comarca Ngöbe Buglé	23 279	12 847	10 432
Total	783 761	341 392	442 369
Nombre total de votes émis	1 537 342		
Pourcentage des votes émis par les femmes	51,0		

683. Il a été question plus haut de la subvention électorale, qui a été instituée dans notre législation électorale afin de permettre aux partis politiques de mener des activités d'éducation civique et politique parmi leurs adhérents et parmi les citoyens en général, ainsi que de garantir qu'au moins 25 % de la subvention soit consacré à la formation. Cette subvention contribue au fonctionnement des bureaux des partis dans chaque province et région autochtone afin de favoriser la participation de la base, y compris les femmes, à la vie des différents partis.

684. Depuis le début des années 80, le Tribunal électoral connaît des changements significatifs qui n'ont pas cessé et qui se poursuivent. Ils ont permis à cette institution d'être le porte-étendard de la représentation des citoyens en matière électorale. Il a su le faire en gagnant la confiance du peuple panaméen, en cautionnant des élections générales et des consultations populaires régulières, en garantissant le respect de règles protégeant les garanties constitutionnelles, en amenant tous les groupes sociaux, hommes et femmes confondus, à la vie publique, afin de leur

permettre, avec les outils nécessaires, de trouver leur identité et leur représentation par l'exercice du droit de vote ou l'appartenance à un parti politique, sur un pied d'égalité.

685. Le Panama a participé aux principales assemblées mondiales consacrées aux droits de l'homme, aux handicapés, etc. Il est partie à une série d'instruments internationaux qui sont autant d'engagements d'États et ont force de loi. Il s'agit des instruments ci-après:

- a) Déclaration universelle des droits de l'homme;
- b) Déclaration des droits du déficient mental;
- c) Résolution 1921 (LVIII) du Conseil économique et social, en date du 6 mai 1975, concernant la prévention du handicap et la réadaptation des handicapés;
- d) Déclaration des droits des personnes handicapées;
- e) Année internationale des personnes handicapées;
- f) Résolution 1979/14 du Conseil économique et social sur la prévention du handicap;
- g) Deuxième conférence mondiale sur les femmes, qui a adopté une résolution sur les mesures en faveur de la femme handicapée, sans discrimination fondée sur l'âge;
- h) Décennie des Nations Unies pour les personnes handicapées;
- i) Résolution 1984/26 du Conseil économique et social sur les violations des droits fondamentaux des handicapés;
- j) Convention relative aux droits de l'enfant;
- k) Convention n° 111 de l'OIT concernant la discrimination en matière d'emploi et de professionnelle de 1958, entrée en vigueur en 1960;
- l) Convention n° 159 de l'OIT et Recommandation n° 168 concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées de 1983;
- m) Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme;
- n) Déclaration de Caracas sur la refonte des soins psychiatriques dans le domaine des soins primaires;
- o) Principes pour la protection des personnes atteintes de maladie mentale et pour l'amélioration des soins de santé mentale;
- p) Résolution CD 40.R19 de l'OPS/OMS exhortant les États à améliorer la législation protégeant les personnes souffrant d'un handicap mental;
- q) Convention interaméricaine sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des personnes handicapées;

- r) Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous;
- s) Déclaration de Salamanque sur les besoins éducatifs spéciaux;
- t) Déclaration de Montréal sur le handicap intellectuel;
- u) Déclaration de Cartagena de las Indias sur les politiques intégrales en faveur des personnes handicapées dans l'espace latino-américain;
- v) Déclaration de Managua (1993);
- w) Engagement d'Antigua (1995);
- x) Engagement d'Atlapa (1995);
- y) Engagement de Mexico (1995);
- z) Convention relative aux droits des personnes handicapées.

686. Plusieurs articles de la Constitution consacrent l'égalité de tous sans distinction aucune et donc l'obligation des autorités gouvernementales de protéger la vie, l'honneur et les biens des résidents et des personnes en transit, sur un pied d'égalité.

687. Quant aux lois, elles contribuent à faire respecter l'article 26 du Pacte, et beaucoup le font d'une manière quasi tacite. Elles disposent qu'il ne peut y avoir de discrimination pour aucun des motifs énoncés dans l'instrument international considéré, ce qui nous permet d'affirmer que le Panama ne connaît pas un système discriminatoire institutionnalisé. Cela étant, il est évident que pour obtenir un développement égal, le Gouvernement a dû appliquer ce qu'on appelle la discrimination positive et concevoir des politiques et des règles qui promeuvent l'égalité de chances en faveur des personnes appartenant à des secteurs exclus, comme les autochtones, les handicapés, les femmes, etc. Grâce à cela, il a été possible d'encourager un développement professionnel et intégral positif, même s'il reste beaucoup à faire dans ce domaine.

688. Sans aller jusqu'à dire qu'il existe une politique spécifique en matière d'égalité, on ne peut nier qu'au fil de notre vie républicaine et dans certains contextes sociaux, des règles et des programmes ont vu le jour en vue de promouvoir l'égalité. Par exemple, il y a une règle qui promeut la participation politique des femmes (même si elle n'a pas eu tous les résultats escomptés), mais elle a en quelque sorte favorisé le renforcement du droit des femmes de se faire élire.

689. Une autre règle qui a eu pour effet d'éliminer les comportements discriminatoires a été posée dans la loi n° 16 de 2002. Elle a placé sous l'éclairage du Pacte le droit de réunion dans des lieux publics comme les discothèques, les parcs, les restaurants, etc., en s'appuyant non seulement sur la Constitution mais aussi sur la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

690. Quant à la loi n° 11 du 22 avril 2005, par exemple, elle a pour objet de sanctionner les cas de discrimination au travail.

691. On signalera également des politiques sociales qui veillent à favoriser l'égalité de chances pour les femmes, les enfants et adolescents, les handicapés et les adultes, et ce, à différents égards. Par exemple, le respect du droit à la vie (grâce aux services de santé), à l'éducation (il existe des programmes éducatifs dans les zones autochtones axés sur l'éducation bilingue), au travail, à un développement intégral, etc. Tout cela fait partie des droits civils et politiques.

692. Selon nous, toutes ces mesures sont adéquates et elles permettent d'aller de l'avant. Par exemple, on a pu relever le niveau de scolarité et de natalité, on a créé des groupes de pointe, et tout cela est important, parce que cela favorise le changement, même si les fruits n'ont pas toujours été à la hauteur des efforts déployés.

693. Le droit à l'égalité sans distinction n'est supervisé par aucune institution en particulier, mais chaque institution met en œuvre de son côté des politiques qu'elle estime opportunes et veille à leur respect. Par exemple, la municipalité de Panama a un Bureau pour l'égalité de chances, et diverses institutions ont des services pour l'égalité entre les sexes. On a également créé des commissions chargées de mieux canaliser les problèmes et les besoins de certaines populations, comme la Commission pour les autochtones (elle est composée d'un représentant de chacune des ethnies autochtones et d'un membre du gouvernement central) et la Commission nationale contre la discrimination.

694. La Commission des affaires autochtones ne se réunit plus depuis plusieurs mois. Quant à la Commission nationale contre la discrimination, elle prend appui sur les efforts de chacun de ses membres, mais ne dispose pas de ressources propres.

695. Comme indiqué plus haut, on ne peut parler au Panama de comportements ouvertement discriminatoires. Mais il existe des préjugés raciaux qui touchent les autochtones et les descendants de populations africaines, voire les personnes vivant à l'intérieur du pays, en ce qui concerne le sexe, l'âge, la religion, etc.

696. Ces comportements ont été à ce point intériorisés dans notre population qu'il faut rien moins qu'une analyse approfondie pour amener les gens à se rendre compte de cette réalité (langage, manières, etc.) et de ce qu'elle a d'offensant pour l'individu qui en est victime. A l'appui de cette affirmation, on peut citer le fait que, dans des annonces, on fasse appel à des personnes d'un certain âge, présentant certains traits physiques, ayant un teint clair, etc.

**Statistiques des plaintes pour discrimination reçues par le
Service du Défenseur du peuple en 2006**

Accès aux lieux publics	Discrimination idéologique	Discrimination religieuse	Discrimination au travail
4	1	1	2

697. La personne qui se voit refuser sans motif fondé sur la loi l'accès à un lieu public peut déposer plainte auprès de l'administration de la région autochtone, laquelle engagera une procédure administrative.

698. Lorsque l'auteur de la discrimination est un fonctionnaire, on peut engager des poursuites pénales pour excès de pouvoir ou s'adresser au Service du Défenseur du peuple.

699. De toute façon, il est possible d'engager une instance civile en invoquant les dommages et préjudices causés par l'acte discriminatoire.

700. Nous nous sommes limités ici à examiner l'interdiction de la discrimination de façon générale, en la situant dans l'ensemble des droits de l'homme. Il reste que l'État n'a pas été suffisamment attentif à ce droit de ne pas être victime de discrimination. Or, cela est nécessaire non seulement pour promouvoir l'égalité, mais également pour encourager la tolérance et le respect de tous.

701. Il est évident qu'un véritable état de droit exige que l'on sache réunir des éléments essentiels comme le sont l'égalité, la liberté et la dignité. Malgré ce qui a été écrit plus haut, la réalité se présente tout autrement en Amérique latine, lorsqu'on s'efforce d'analyser la façon dont ces droits sont reconnus et exercés par les segments d'attention prioritaire dans chaque région, par exemple, les femmes, les enfants, les handicapés, les adultes majeurs, etc.

702. A contrario, ces vastes segments de la population se voient généralement réunis dans l'oubli et l'abandon par les politiques publiques. Cela est imputable à différents facteurs, parmi lesquels le phénomène de la discrimination qui, au fil des décennies, a empêché ces groupes de réussir une véritable intégration sociale.

703. La discrimination comporte deux versants:

- a) On peut traiter différemment ce qui est égal;
- b) On peut traiter de la même façon ce qui est différent, par exemple en alignant les programmes scolaires sur les besoins de ceux qui souffrent d'un handicap.

704. La discrimination à l'égard des handicapés atteint son niveau maximum du fait des barrières comportementales qu'impose l'environnement social. Aussi les États s'efforcent-ils de recourir à toutes sortes de mesures législatives pour démanteler ces barrières.

705. Au Panama, si on se reporte au dernier recensement démographique réalisé en 2000, la population des handicapés s'élève à 52 197 personnes. De leur côté, des organismes internationaux comme l'OPS/OMS considèrent que la réalité s'écarte beaucoup des chiffres du recensement officiel. Ils font ainsi valoir que, selon les études réalisées, 10 % de la population mondiale souffre de l'un ou l'autre handicap, ce qui, transposé au Panama, donnerait un chiffre approximatif de 280 000 personnes.

706. Cet écart entre l'estimation réelle et l'estimation officielle s'explique par différents facteurs. Ainsi, les enquêteurs n'étaient pas suffisamment formés pour déterminer si dans la famille faisant l'objet de l'enquête, il y avait effectivement des personnes handicapées; la collecte des informations s'est heurtée à des patrons culturels et à des stéréotypes; enfin, le recensement n'a pas été effectué dans toutes les zones géographiques du pays.

Règles applicables aux droits des handicapés

707. Dans le faisceau de lois et d'accords nationaux visant à protéger les droits des handicapés, nous pouvons détacher, sans risque de nous tromper, la loi n° 42 du 27 août 1999. Elle a pour objet de faire respecter l'égalité de chances dans ce secteur et embrasse un vaste champ dans le contexte des droits et obligations individuels et collectifs. Ainsi, l'article 54 de la loi dispose que toute personne physique ou morale qui se livre à des actes discriminatoires à l'égard d'une personne en raison du handicap dont celle-ci souffre ou qui limite son accès aux services de santé, à l'enseignement, à l'emploi, à l'information, à la communication, aux transports, aux loisirs, entre autres, est sanctionnée à proportion des préjudices que cause son action, conformément aux lois en vigueur, sans préjudice des sanctions civiles et pénales.

708. On notera qu'il a fallu attendre trois ans après l'adoption de la loi n° 42 pour que soit pris son décret d'application, à savoir le décret n° 88 du 12 novembre 2002.

709. En dépit des règles existant en la matière, force est de reconnaître que le corpus exhaustif qu'elles constituent présente de grandes faiblesses au niveau de l'exécution. Ce n'est qu'en 2004, sous l'action d'un gouvernement fortement engagé à cet égard, que les premiers pas ont été faits en ce sens.

710. La formation des handicapés repose essentiellement sur deux institutions, à savoir le Ministère de l'éducation et l'Institut panaméen de réadaptation spéciale. Ce dernier est chargé depuis 1952, de façon quasi exclusive, de l'éducation spéciale.

711. Il faut souligner l'importance des efforts qui ont été consentis pour réaliser à partir des années 70 le projet d'"éducation ouverte à tous", qui vise à permettre aux enfants handicapés d'intégrer l'enseignement ordinaire sur un pied d'égalité.

712. Dans la pratique, le projet d'éducation ouverte à tous n'a pas donné tous les résultats escomptés; certes, les responsables sont animés d'une grande bonne volonté, mais l'appui technique nécessaire fait défaut pour permettre aux intéressés de bénéficier de cet accès à l'enseignement ordinaire.

713. Pour plus de clarté, voyons comment les enfants handicapés ont eu réellement accès à l'enseignement ordinaire, alors qu'ils ne pouvaient compter sur les conditions minimums d'accès que sont des rampes et des baignoires accessibles, entre autres. Quant aux étudiants souffrant d'autres handicaps, comme un handicap auditif, ils ont éprouvé des difficultés à satisfaire leur droit à l'information et à la communication, car tous les centres d'enseignement ne disposent pas d'un personnel adéquat.

714. Les écoles qui ont des programmes spéciaux d'enseignement ne se trouvent généralement que dans les principales villes du pays, les zones rurales continuant à manquer de programmes pour l'enseignement des enfants handicapés.

715. Assurément, pour que les handicapés puissent recevoir un enseignement de qualité, il est indispensable que l'État leur fournisse les outils nécessaires pour leur permettre d'avoir accès à l'information et, partant, de communiquer dans leur propre langue, s'ils le souhaitent.

716. On constate avec tristesse qu'aujourd'hui, malgré les progrès technologiques continus, les handicapés, surtout les handicapés visuels et auditifs, ne se voient offrir aucun des appuis techniques nécessaires à leur développement personnel et professionnel. Autrement dit, ils doivent prendre leur éducation en main et se doter, dans la plupart des cas avec leurs propres deniers, des méthodes leur permettant de recevoir de l'information. Ainsi, il n'existe pratiquement aucun établissement qui offre aux non-voyants le braille pour la lecture. On peut en dire autant des personnes souffrant de handicaps physiques et auditifs.

717. En bref, il n'existe pas encore de méthode ou de stratégie offrant aux handicapés un accès direct à des réseaux de communication et d'information.

718. Le Ministère de la santé a beau pourvoir au financement des soins des handicapés, ce financement est limité et insuffisant, sans compter que la plupart des établissements offrant des services de physiothérapie et de réadaptation se trouvent dans la capitale (pour éviter cet écueil, on songe à créer des autres centres de réadaptation dans l'intérieur du pays).

719. Tel qu'il est structuré aujourd'hui, le service de santé n'a pas réussi la réadaptation sur une base communautaire, laquelle implique que l'intégration des handicapés, une fois résolu le problème de leurs limitations fonctionnelles grâce à l'intervention de la médecine, dépende dans son ensemble de la participation active de tous les acteurs sociaux.

720. A l'instar des appuis techniques dans le domaine de l'enseignement, le système des soins de santé n'offre, lui non plus, aucune aide à cet égard, bien au contraire. Dans la plupart des cas, de tels soutiens sont subventionnés par d'autres institutions qui sont étrangères au secteur de la santé, comme les clubs civiques, la loterie nationale de bienfaisance, le Bureau de la Première Dame, le Secrétariat national pour l'intégration sociale des handicapés (SENADIS), et la Direction nationale des handicapés au sein du Ministère du développement social.

721. Comme personne ne l'ignore, l'expression la plus noble de cette participation civique, c'est l'élection, qui permet aux handicapés, en tant que partie de l'ensemble social, d'élire les dirigeants du pays, lesquels s'engagent en somme à concevoir des politiques au bénéfice de tous.

722. La loi n° 42 du 27 août 1999 prévoit le droit de vote pour les handicapés et souligne qu'il incombe au Tribunal électoral de concevoir des règles spéciales permettant aux handicapés de tous ordres de faire usage de ce droit.

723. Il est évident que ce principe ne peut être qu'utopique, à moins qu'existe un environnement physique accessible permettant aux handicapés non seulement d'exercer ce droit politique, mais également d'être suffisamment mobiles sans qu'il soit obligatoire de prévoir des barrières architectoniques et urbanistiques, qui sont la conséquence logique de l'absence quasi totale de participation civique par les personnes souffrant de handicaps physiques, mentaux ou sensoriels.

Politiques publiques en faveur des handicapés

724. A partir de l'adoption de la loi n° 42 du 27 août 1999, on a entrepris de mettre sur pied un plan national concernant le handicap, avec la participation active de toutes les instances gouvernementales, y compris les organisations de handicapés et celles qui agissent par

l'intermédiaires de ceux-ci et en leur faveur. Ce plan devait être réalisé à partir de 2004 pour se terminer en 2010.

725. Ce plan mettait l'accent avant tout sur les domaines d'intervention touchant à la prévention du handicap et à l'attention portée à celui-ci (services de santé, enseignement et formation, entre autres). Comme cela est apparu lors du lancement officiel du plan, les ressources nécessaires pour donner vie aux politiques englobées dans le plan national étaient plus importantes que ce qui avait été prévu.

726. Dès 2004, avec l'installation du gouvernement de Martín Torrijos Espino, le décret exécutif n° 103 du 1^{er} septembre 2004 a créé la SENADIS, qui est devenu un organe technique consultatif de l'exécutif, et, parallèlement, le Conseil consultatif national pour l'intégration sociale des handicapés (CONADIS), qui a pour fonction principale de concevoir des stratégies visant à intégrer véritablement les handicapés dans leur environnement social.

727. Comme on le voit, il faut combler les lacunes que présente le plan national susvisé. C'est bien là l'objet du plan qui régit actuellement les politiques publiques en matière de handicap. Nous entendons par là le Plan stratégique national pour l'intégration sociale des handicapés, 2005-2009.

728. Ce plan s'articule autour de quatre axes stratégiques, à savoir: conscientisation et sensibilisation, adéquation et application des règles juridiques, égalité de chances, promotion de la recherche.

729. Il s'agit là d'un plan dont l'exécution doit nécessairement être confiée à chacune des instances gouvernementales, chacune dans sa sphère de compétence, y compris la société civile, ce qui suppose, surtout pour cette dernière, une participation active pour ce qui est de vaincre et surmonter les barrières comportementales.

730. Pour ce qui est des résultats obtenus à ce jour dans l'application de ce plan stratégique, il faut souligner que les progrès enregistrés l'ont été surtout dans le premier domaine, à savoir la conscientisation, et c'est normal, car à ce niveau-là, il faut moins de ressources financières.

731. L'égalité de chances, qui doit normaliser l'ensemble du système social (transport, communication, information, santé, etc.), se trouve encore dans la phase préparatoire, car, comme nous l'avons déjà indiqué, elle exige une importante enveloppe financière, ce que n'avait prévu aucune des instances gouvernementales.

732. Vu l'importance que revêt ce point du plan stratégique, le CONADIS met les bouchées doubles pour élaborer un plan spécifique en matière d'accessibilité, la pratique ayant montré que le plein exercice des droits des handicapés passait précisément par la création d'une accessibilité universelle pour tout le pays.

733. On notera que la date prévue pour la création officielle de la commission nationale chargée d'élaborer le plan d'accessibilité 2017 était le 29 novembre 2006.

Article 27

734. En 1994, le Panama a introduit le Code de la famille, qui habilite les autorités *kunas* à célébrer les mariages et à dissoudre ceux-ci conformément à leurs traditions. Ce code peut être étendu à d'autres populations autochtones du Panama si elles le souhaitent. Depuis lors, dans la communauté Kuna Yala, les autorités ont marié des centaines de personnes. Mais elles ont besoin d'une meilleure formation, car beaucoup d'entre elles ne remplissent pas, après la cérémonie traditionnelle, les documents de procédure indispensables pour légaliser le mariage.

735. En 1995, lors de l'adoption de la loi n° 34 du 6 juillet, le Ministère de l'éducation a souligné que l'enseignement dispensé aux communautés autochtones se fondait sur leur droit de préserver, développer et faire respecter leur identité et leur patrimoine culturel. Il a encore souligné que cet enseignement se situait dans le cadre des objectifs généraux du pays, ce qui expliquait l'utilisation de la méthode d'enseignement dite bilingue-interculturelle. Le décret n° 94 du 25 mai 1998 a créé, de son côté, le Service de coordination technique pour l'exécution des programmes spéciaux dans les zones autochtones. Ce service, appuyé par la Banque mondiale et par la Banque interaméricaine de développement, a publié des livres bilingues et formé des éducateurs à la méthode d'enseignement dite bilingue-interculturelle. En outre, il a réalisé dans les années 90 des campagnes massives d'alphabétisation dans les zones autochtones. En août 2005 a été lancé le plan national d'enseignement interculturel-bilingue, auquel deux équipes techniques du Service ont été incorporées en 2006. Ce plan est financé pour le Congrès général kuna par l'Agence espagnole pour la coopération internationale. Il est mené en collaboration entre la société civile et le Gouvernement panaméen et vise à encourager un enseignement spécial.

736. L'exercice de la vie culturelle par les populations autochtones ne se limite pas à l'espace où elles vivent. Il englobe leur environnement, celui-ci faisant partie intégrante d'elles, et elles-mêmes faisant partie intégrante de l'environnement. Reconnaisant cette symbiose, le Panama a reconnu, par la loi générale sur l'environnement (loi n° 41 du 1^{er} juillet 1998), le droit de ses populations autochtones à une utilisation et exploitation traditionnelles durables de leurs ressources naturelles renouvelables, situées dans leurs communautés autochtones et leurs réserves. En outre, il a expliqué que l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles autorisées sur les terres occupées par les communautés autochtones et les réserves ne devaient pas se faire au détriment de l'intégrité culturelle, sociale et économique et des valeurs spirituelles de ces communautés. En ce sens, l'État garantit et respecte les zones utilisées pour les cimetières, sites sacrés, cultes ou autres qui constituent le patrimoine spirituel des populations autochtones. La loi favorise certes les autochtones et leur concède même certains territoires, mais elle n'a pas résolu les problèmes de la terre sur laquelle les autochtones pratiquent leurs coutumes culturelles et sociales, comme c'est le cas des terres sises à Santa Isabel, Colón, Ngobe Bugles et Bocas del Toro.

737. En vertu du décret n° 4376 du 25 août 1999, le Panama a créé la zone de médecine traditionnelle qui relève de la Direction de la promotion sociale, afin de l'incorporer au Système national. Ces dernières années, on a formé les sages-femmes autochtones pour leur permettre d'acquérir d'autres connaissances que celles découlant de leur culture. Pour rendre cette formation plus efficace, encore faut-il coordonner les efforts en ce sens avec les autorités autochtones traditionnelles.

738. L'art des populations autochtones repose sur de solides racines spirituelles, ce qui permet de dire de ces populations qu'elles possèdent une culture propre. Ces dernières années, sous l'effet de la mondialisation, les populations autochtones se sont lancées dans des affaires de petite dimension, ce qui a permis à des centaines des leurs d'étudier jusques et y compris à l'université. Aussi l'État a-t-il fait adopter la loi instituant un régime spécial de propriété intellectuelle sur les droits collectifs des populations autochtones en vue de la protection et de la défense de leur identité culturelle et de leurs connaissances traditionnelles (loi n° 20 du 26 juin 2000). L'adoption de cette loi a permis d'inscrire au registre de la propriété intellectuelle la *Mola* de las *Kunas* et autres œuvres d'art des populations autochtones, ainsi que 3 000 marques. Joint à la protection des connaissances des populations autochtones, cet effort va dans le sens du renforcement de leur identité. Ces initiatives n'ont pas empêché les supermarchés de mettre en vente des *molas* présentés sous la forme d'articles comestibles et d'articles scolaires.

739. En vertu de la loi n° 77 de 2005, tous les enfants ont le droit d'avoir un prénom tiré de la langue de leurs parents, ce qui auparavant était impossible, car les prénoms étaient décidés par les fonctionnaires de service.

740. En lien avec l'article 27 du Pacte, la loi a créé la communauté autochtone Emberá de Darién, la communauté autochtone Kuna de Madungandi, la communauté autochtone Ngöbe-Buglé et la communauté autochtone Kuna de Wargandi. Parallèlement, il existe d'autres populations autochtones dont les terres n'ont pas été délimitées comme constituant des communautés autochtones, car elles se trouvent dans des réserves ou parcs nationaux.

741. Ceci marque un accomplissement en matière de droit des populations autochtones, en ce sens qu'on leur reconnaît légalement le droit à leurs territoires sur lesquels ils peuvent exercer collectivement leur propriété. Mais il n'existe pas de véritable politique publique qui soit mise en œuvre et réalisée de manière à garantir les autres droits des populations autochtones.

742. Selon le rapport annuel du Service du Défenseur du peuple, établi pour la période allant du 1^{er} avril 2001 au 31 mars 2002, "la violation des droits fondamentaux des populations autochtones pose des problèmes de plus en plus complexes car la présence des autorités ne peut être assurée de façon permanente dans les régions reculées des territoires autochtones".

743. Cette vulnérabilité juridique est étroitement liée aux lacunes des politiques publiques dans ce domaine et à la législation nationale en vigueur.

744. Les communautés autochtones se caractérisent par la volonté de préserver leurs caractéristiques culturelles et leurs traditions, qu'elles considèrent comme un lien assurant la cohésion de la communauté.

745. Le fait que les principes fondamentaux garantissant l'existence et la continuité des populations autochtones ne sont pas pleinement reconnus, joint à l'adoption de nouveaux principes relatifs aux droits fondamentaux de celles-ci, a des incidences significatives sur leur vie culturelle et traditionnelle et entraîne des violations systématiques des droits fondamentaux de ces populations autochtones.

746. Les populations autochtones veulent être mieux respectées et militent pour une décentralisation qui doit favoriser leur développement. Leur participation à celui-ci doit être

placée sous le signe d'une plus grande responsabilité et contribuer activement à la réduction des niveaux de vulnérabilité, ainsi qu'au renforcement de leur capacité de se gouverner avec leurs autorités traditionnelles, grâce à une participation systématique et coordonnée de ces groupes organisés.

747. Toujours selon le rapport susvisé, "les populations autochtones et paysannes dépendent dans une large mesure de l'environnement naturel. Aussi les constructions et la mise en œuvre de mégaprojets dans ces territoires affectent-elles directement la vie de ces communautés et, à long terme, celle de tous les habitants de la planète, ce qui donne lieu à l'adoption d'importants instruments internationaux visant à protéger la diversité biologique et les ressources naturelles".

748. Néanmoins, on continue d'accorder des licences pour l'exploitation des ressources minérales, des produits ligneux et des ressources hydriques, entre autres, dans différentes régions du pays et particulièrement dans les territoires autochtones, ce qui fait peser une grave menace contre l'équilibre écologique et l'environnement autochtone".

749. L'État ne consacre pas les moyens requis pour garantir les besoins essentiels de ces ethnies, par exemple, en ce qui concerne le droit à la santé; les infrastructures de soins de santé existant dans ces zones sont dépourvues du matériel et des instruments nécessaires pour dispenser les soins intégraux, en tenant compte des traditions et coutumes, sans oublier le fait que ces zones sont très reculées. Par ailleurs, l'État n'exerce pas les contrôles continus requis pour garantir les limites des territoires accordés à ces communautés par la loi et empêcher qu'ils soient envahis par des éléments allogènes. De même, on ne respecte pas strictement l'obligation de tenir des consultations concernant l'exploration ou l'exploitation des ressources naturelles de ces territoires.
