



Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption

Distr. générale
25 juillet 2019
Français
Original : espagnol

Groupe d'examen de l'application
Première partie de la reprise de la dixième session
Vienne, 2-4 septembre 2019
Point 2 de l'ordre du jour
Examen de l'application de la Convention
des Nations Unies contre la corruption

Résumé analytique

Note du Secrétariat

Additif

Table des matières

	<i>Page</i>
II. Résumé analytique	2
Panama	2



II. Résumé analytique

Panama

1. Introduction : aperçu du cadre juridique et institutionnel mis en place au Panama dans le contexte de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption

L'application des chapitres III et IV de la Convention des Nations Unies contre la corruption par le Panama a été examinée au cours du premier cycle d'examen (CAC/COSP/IRG/II/2/1/Add.16).

Ayant un système moniste, le Panama peut appliquer directement la Convention.

La législation d'application des chapitres II et V de la Convention comprend notamment les lois n° 6 de 2002, n° 59 de 1999, n° 23 de 2015 et n° 11 de 2015 et le Code électoral.

Les principaux organismes chargés de prévenir et de combattre la corruption sont l'Autorité nationale pour la transparence et l'accès à l'information, l'Autorité gouvernementale pour l'innovation, le Bureau du Procureur général de l'Administration, la Police nationale, la Cour des comptes, le Bureau du Procureur général de la Nation et le Bureau du Contrôleur général.

2. Chapitre II : mesures préventives

2.1. Observations sur l'application des articles examinés

Politiques et pratiques de prévention de la corruption ; organe ou organes de prévention de la corruption (art. 5 et 6)

La plupart des organismes publics prévoient dans leurs règlements intérieurs des dispositions de lutte contre la corruption. Le Panama n'a pas de stratégie nationale contre la corruption. L'Autorité nationale pour la transparence et l'accès à l'information peut coordonner et mettre en œuvre des politiques de lutte contre la corruption (art. 2, 4-7 et 6-4 de la loi n° 33 de 2013). Les organismes ne sont pas tenus de présenter leurs politiques de prévention de la corruption à l'Autorité nationale pour la transparence et l'accès à l'information.

Un certain nombre d'organismes publics ont mis en place des programmes de formation afin de renforcer la prévention et la lutte contre la corruption et ont nommé des responsables de la déontologie pour aider les agents publics à adopter un comportement éthique et assurer la liaison avec l'Autorité nationale pour la transparence et l'accès à l'information.

Le système de passation des marchés publics est évalué tous les deux ans afin d'améliorer son efficacité, et l'Autorité nationale pour la transparence et l'accès à l'information évalue chaque mois le degré de conformité avec l'obligation de déclaration visée dans la loi n° 6 de 2002. Les autres mesures législatives ou administratives sont évaluées de façon ponctuelle et non selon un calendrier établi.

Le Panama accueille l'Académie régionale de lutte contre la corruption pour l'Amérique centrale et les Caraïbes.

Le Bureau du Contrôleur général participe à un projet régional visant à noter les agents publics en fonction de leur indice d'intégrité.

Il existe plusieurs organismes de lutte contre la corruption au Panama : l'Autorité nationale pour la transparence et l'accès à l'information, qui opère de manière autonome et indépendante (art. 1 de la loi n° 33 de 2013), est la principale autorité chargée de faire appliquer la loi n° 6 de 2002 sur la transparence et l'accès à l'information. Elle doit s'assurer que les droits consacrés dans la Constitution en ce qui concerne la demande d'informations et l'accès aux informations, ainsi que les droits énoncés dans les traités internationaux et les normes nationales sur la

prévention de la corruption sont respectés et que les politiques de prévention sont prises en compte dans l'administration publique au niveau gouvernemental.

Le Département juridique de l'Autorité nationale pour la transparence et l'accès à l'information reçoit et traite les signalements et réclamations soumis à titre personnel, de manière anonyme et d'office concernant des allégations d'irrégularités administratives.

La Cour des comptes, qui opère de manière autonome et indépendante (art. 5 de la loi n° 67 de 2008), est chargée des restitutions à l'État en cas d'irrégularités commises par des fonctionnaires et des acteurs privés.

Le Bureau du Contrôleur général est un organe indépendant (art. 1 de la loi n° 32 de 1984) qui supervise la gestion publique, tient la comptabilité nationale et examine les comptes des agents publics.

Le Panama a informé le Secrétaire général que l'Autorité nationale pour la transparence et l'accès à l'information est l'autorité chargée sur le plan national de lutter contre la corruption.

Secteur public ; codes de conduite des agents publics ; mesures concernant les juges et les services de poursuite (art. 7, 8 et 11)

La Constitution prévoit que les nominations à des postes sont fondées sur le mérite (art. 302). La loi sur les carrières dans l'administration (texte consolidé du 29 août 2008) prévoit un processus de sélection fondé sur les compétences professionnelles, le mérite et la moralité publique des candidats (art. 51 et 52). Aucun poste n'a été mentionné comme étant particulièrement exposé à la corruption. Au moment de la visite, un projet de loi (projet de loi n° 230) était en cours d'élaboration¹.

Les questions relatives à l'élection à des fonctions publiques sont régies par la Constitution, le Code électoral et le décret sur les élections générales². Les fonctionnaires ayant occupé certaines fonctions officielles à quelque moment que ce soit au cours des six mois précédant une élection (art. 27 et 225 du Code électoral)³ et les candidats disqualifiés (art. 153, 180 et 226 de la Constitution) ne peuvent pas se présenter à un poste électif.

Le Code électoral régit également le financement des candidatures politiques. Les partis politiques et les candidats aux élections doivent signaler les contributions privées reçues pour leurs activités et leurs campagnes (art. 209 du Code électoral)⁴. Ces informations sont traitées de manière confidentielle⁵ par le Tribunal électoral et servent uniquement à exclure toute infraction pénale. En cas d'infraction pénale, celles-ci sont communiquées au ministère public ou au pouvoir judiciaire, à leur demande. Le Tribunal électoral publie périodiquement des informations détaillées sur l'utilisation des fonds publics par les partis politiques (art. 187 du Code électoral)⁶. Les partis politiques ne peuvent accepter de dons provenant de personnes morales

¹ Les autorités panaméennes ont indiqué que le projet de loi avait été approuvé par la loi n° 23 du 12 mai 2017, portant modification de la loi n° 9 de 1994, qui régissait les carrières dans l'administration.

² Les autorités panaméennes ont signalé que le dernier décret pertinent est le décret n° 12 du 21 mars 2018, qui fixe le calendrier électoral et régit les élections générales du 5 mai 2019.

³ Les autorités panaméennes ont signalé que le texte des articles 27 et 225 avait été modifié par la loi n° 29 du 29 mai 2017 portant modification du Code électoral, et que les articles 30 et 288 de la version révisée du Code électoral s'appliqueraient.

⁴ Les autorités panaméennes ont signalé que le texte de l'article 209 avait été modifié par la loi n° 29 du 29 mai 2017 portant modification du Code électoral, et que les articles 205 et 246 de la version révisée du Code électoral s'appliqueraient.

⁵ Les autorités panaméennes ont indiqué que, conformément à la version révisée de la loi n° 29 du 29 mai 2017, ces informations seraient affichées sur le site Web du Tribunal électoral (art. 209 du Code électoral).

⁶ Les autorités panaméennes ont indiqué que, conformément à la version révisée de la loi n° 29 du 29 mai 2017, l'article 200 s'appliquerait conformément à la version révisée de la loi n° 29 du 29 mai 2017 ; cette modification sera intégrée au texte consolidé.

n'ayant aucune activité économique au Panama, ni de dons ou contributions anonymes, à l'exception des recettes issues d'activités de mobilisation de fonds, ni de dons de gouvernements, personnes ou organismes étrangers (art. 190 du Code électoral)⁷.

Les informations sur le recrutement et la nomination de fonctionnaires ou d'autres personnes exerçant des fonctions publiques sont accessibles au public (art. 11 de la loi n° 6 de 2002) et publiées par de nombreuses institutions sur leurs sites Web.

Un Code uniforme de déontologie pour les fonctionnaires travaillant dans les entités de l'administration centrale a été approuvé par le décret exécutif n° 246 du 15 décembre 2004. Malgré son nom, le Code s'applique à la plupart des agents publics. Certaines institutions ou instances (magistrature, Autorité du Canal de Panama et Bureau du Contrôleur général) ont adopté leur propre code de déontologie.

Le Code uniforme de déontologie prévoit des sanctions administratives (art. 44). Toutefois, les sanctions appliquées sont celles énoncées dans les règlements intérieurs des différentes institutions ; certains de ces règlements traitent des conflits d'intérêts, interdisant notamment les personnes d'appuyer la nomination de parents à des postes au sein du Bureau du Procureur général de l'Administration (art. 33 du règlement intérieur du Bureau du Procureur général de l'Administration).

Le Code de procédure pénale (art. 83) et le Code uniforme de déontologie prévoient que les agents publics sont tenus de signaler certains comportements qui risquent de nuire à l'État ou qui constituent une infraction ou une violation des dispositions du Code uniforme de déontologie (art. 29).

Le Panama a mis en place un système de déclaration de patrimoine sous serment pour la plupart des agents publics (art. 304 de la Constitution ; art. 1 de la loi n° 59 du 29 décembre 1999) en vue de prévenir les conflits d'intérêts et de détecter les cas d'enrichissement illicite. Les agents publics sont tenus de présenter leur déclaration par écrit dans les 10 jours ouvrables suivant leur prise de fonctions et leur cessation de service (art. 2 de la loi n° 59 du 29 décembre 1999). Les déclarations ne sont pas publiques et ne contiennent aucune information sur les conjoints ou enfants mineurs d'agents publics, ni sur les dettes. Le Bureau du Contrôleur général vérifie la forme, mais pas la teneur de ces déclarations.

Les agents publics qui ne présentent pas de déclaration sont passibles de sanctions (art. 4 de la loi n° 59 du 29 décembre 1999).

Conformément au Code uniforme de déontologie pour les fonctionnaires, il est généralement interdit d'accepter des cadeaux ou des avantages (art. 34). Toutefois, l'article 35 dispose qu'il est interdit d'accepter des cadeaux dans certaines situations, ce qui pourrait prêter à confusion. Des exceptions existent également en ce qui concerne le fait d'accepter des cadeaux (art. 37 et 38 du Code uniforme de déontologie). Les autorités ont confirmé que la valeur maximale jugée acceptable pour les cadeaux était de 150 dollars. Il n'existe pas de registre des cadeaux, ni d'obligation de les déclarer.

Il n'est pas généralement interdit d'avoir un emploi externe et la déclaration d'un tel emploi n'est pas obligatoire, bien qu'il soit interdit dans la Constitution de recevoir deux ou plusieurs salaires de l'État et d'avoir des emplois dont les jours de travail se chevauchent (art. 303). L'exercice d'une fonction de magistrat est incompatible avec un emploi dans le domaine judiciaire ou commercial et toute autre fonction rémunérée, à l'exception d'un emploi en tant que professeur universitaire de droit (art. 208 et 212 de la Constitution).

L'indépendance de la magistrature est consacrée dans la Constitution (art. 210).

⁷ Les autorités panaméennes ont indiqué que, conformément à la version révisée de la loi n° 29 du 29 mai 2017, l'article 203 s'appliquerait conformément à la version révisée de la loi n° 29 du 29 mai 2017 ; cette modification sera intégrée au texte consolidé.

Le Panama dispose d'une loi sur la profession judiciaire (loi n° 53 de 2015) qui s'applique également au ministère public. La loi prévoit la création d'un tribunal de l'intégrité et de la transparence (section III). Il couvre également les conditions et interdictions applicables au recrutement des personnes travaillant dans la profession judiciaire (art. 55 et 56), leurs droits et obligations (art. 61 à 64) et leur sélection par concours. Toutefois, cette loi n'est pas encore entrée en vigueur dans la pratique.

Un Code de déontologie judiciaire (approuvé par la décision n° 523 du 4 septembre 2008) prévoit des sanctions disciplinaires en cas de non-respect des obligations qui y sont énoncées. Le Bureau du Procureur général de la Nation et le Bureau du Procureur général de l'Administration ont conjointement adopté, par la résolution 1 du 6 juillet 2005, le Code uniforme de déontologie à l'intention des fonctionnaires.

Passation des marchés publics et gestion des finances publiques (art. 9)

Un système de passation des marchés publics a été mis en place par la loi n° 22 du 27 juin 2006. Au moment de la visite, un projet de loi (n° 305)⁸ portant modification de la loi n° 22 de 2006 était examiné par l'Assemblée. Le Panama utilise un système électronique – PanamaCompra (art. 124 de la loi n° 22 de 2006)⁹ – pour la passation de marchés publics (sauf, conformément au décret exécutif n° 54 du 26 avril 2011, pour les achats d'une valeur inférieure à 15 000 dollars effectués par des entités rencontrant des problèmes d'accès). La Direction générale des marchés publics est l'entité autorisée, entre autres, à réglementer, interpréter et vérifier les procédures de passation des marchés et donner des avis y relatifs (art. 8 de la loi n° 22 de 2006)¹⁰. La loi n° 22 de 2006 définit les principes applicables à la passation de marchés (art. 16 à 23)¹¹, l'obligation d'établir les critères à retenir pour analyser les propositions (art. 24)¹², les conditions requises pour soumettre des propositions (art. 37)¹³ et les procédures de passation des marchés (art. 38 à 44)¹⁴. Elle prévoit également la possibilité de déposer une plainte auprès de la Direction générale des marchés publics (art. 111)¹⁵ ou d'engager un recours devant le Tribunal administratif chargé des dossiers de passation de marchés publics (art. 114)¹⁶. Toutefois, les décisions prises par la Direction générale des marchés publics en cas de plainte ne sont pas passibles d'appel.

Le budget est adopté conformément à la Constitution (art. 267 à 278) et au décret n° 234 de 1997. Conformément à l'article 10 de la loi n° 6 du 22 janvier 2002, des rapports trimestriels sont publiés sur l'exécution du budget. Le Bureau du Contrôleur général supervise l'exécution du budget, conformément au paragraphe 2 de l'article 280 de la Constitution politique de la République du Panama. Il fixe également les méthodes et systèmes de comptabilité des organismes publics, nationaux, provinciaux, municipaux, autonomes ou semi-autonomes et des entreprises publiques (art. 280-8 de la Constitution).

⁸ Les autorités ont confirmé que le projet de loi a été approuvé par la loi n° 61 du 27 septembre 2017 « portant modification de la loi n° 22 de 2006 régissant la passation des marchés publics, entre autres dispositions ».

⁹ Les autorités ont indiqué que, conformément au texte consolidé tel que modifié par la loi n° 61 du 27 septembre 2017, l'article 161 de la loi s'appliquerait.

¹⁰ Les autorités ont indiqué que, conformément au texte consolidé tel que modifié par la loi n° 61 du 27 septembre 2017, les articles 11 et 12 s'appliqueraient.

¹¹ Les autorités ont indiqué que, conformément au texte consolidé tel que modifié par la loi n° 61 du 27 septembre 2017, les articles 20 à 32 s'appliqueraient.

¹² Les autorités ont indiqué que, conformément au texte consolidé tel que modifié par la loi n° 61 du 27 septembre 2017, l'article 33 s'appliquerait.

¹³ Les autorités ont indiqué que, conformément au texte consolidé tel que modifié par la loi n° 61 du 27 septembre 2017, l'article 50 s'appliquerait.

¹⁴ Les autorités ont indiqué que, conformément au texte consolidé tel que modifié par la loi n° 61 du 27 septembre 2017, les articles 51 à 59 s'appliqueraient.

¹⁵ Les autorités ont indiqué que, conformément au texte consolidé tel que modifié par la loi n° 61 du 27 septembre 2017, l'article 143 s'appliquerait.

¹⁶ Les autorités ont indiqué que, conformément au texte consolidé tel que modifié par la loi n° 61 du 27 septembre 2017, l'article 146 s'appliquerait.

La contrefaçon d'actes et de documents publics, ainsi que de livres comptables, de registres comptables, d'états financiers et d'autres informations financières de banques ou d'institutions financières, est considérée comme une infraction (art. 366 et 370 du Code pénal).

Information du public ; participation de la société (art. 10 et 13)

La loi n° 6 du 22 janvier 2002 régit l'accès à l'information. Conformément à cette loi, les institutions doivent s'assurer que leurs règlements internes, leurs politiques générales, leurs manuels de procédures internes et une description de leur structure organisationnelle (art. 9), entre autres, sont accessibles sur support papier et sur leur site Web. Les institutions publiques sont également tenues de fournir des informations sur leur fonctionnement et leurs activités, sauf si elles sont confidentielles et de diffusion restreinte (art. 9 de la loi n° 6 de 2002). Toute personne a le droit de demander les informations publiquement accessibles visées par la loi détenues par les institutions ou connues par elles et de demander des renseignements personnels contenus dans les archives, registres ou dossiers tenus par les institutions publiques (art. 2 et 3 de la loi n° 6 de 2002).

Les informations de diffusion restreinte (art. 1-7 de la loi n° 6 de 2002) ne peuvent généralement être divulguées que 10 ans après leur classification (art. 14 de la loi n° 6 de 2002) et les informations confidentielles ne peuvent être divulguées (art. 13 de la loi n° 6 de 2002). Si les informations demandées ne sont pas fournies, toute personne a le droit d'engager une action en *habeas corpus* devant les hautes cours ou la Cour suprême de justice (art. 17 et 18 de la loi n° 6 de 2002).

Le Panama dispose d'un portail en ligne sur la transparence (<http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/portal/transparencia/>). Par l'intermédiaire du portail « Panamá en Línea », approuvé par le décret exécutif n° 928 du 21 septembre 2010, un certain nombre de services publics sont accessibles depuis un seul site Web afin de faciliter leur consultation. En outre, le programme « Panamá Apps » permet d'accéder à des services à partir d'appareils mobiles.

La société participe aux processus de l'administration publique par divers mécanismes : élections, consultations et auditions publiques, forums, ateliers et participation directe aux organes institutionnels (art. 25 de la loi n° 6 de 2002).

La Direction nationale chargée de promouvoir la participation des citoyens (résolution 72 du 11 juillet 2000 et résolution 49 du 30 mai 2001) vise à encourager les initiatives populaires dans les domaines de la législation et de la supervision de la gestion publique et à recueillir les avis des citoyens sur les questions d'intérêt national.

Les établissements scolaires organisent des activités pour promouvoir des comportements éthiques et lutter contre la corruption.

Le Panama est membre du Partenariat pour le gouvernement ouvert.

En outre, le Centre d'assistance citoyenne 311 a été créé pour enregistrer les plaintes et demandes des citoyens et leur permettre de soumettre des idées et suggestions afin que les divers organismes les examinent.

Secteur privé (art. 12)

Le Panama dispose d'un registre des entreprises financières (art. 15 de la loi n° 42 du 23 juillet 2001).

Les états financiers des compagnies d'assurance doivent être vérifiés par des auditeurs externes indépendants (art. 223-5 de la loi n° 12 du 3 avril 2012). La Direction générale des banques a décidé que les normes internationales d'information financière seraient les seules normes comptables techniques pouvant être utilisées pour établir des documents comptables et présenter les états financiers des entités réglementées (art. 2 de la décision 06-2012 du 18 décembre 2012).

D'autres entités peuvent appliquer les normes internationales d'information financière, mais elles ne sont pas tenues de le faire. L'emploi d'anciens fonctionnaires dans le secteur privé n'est pas soumis à des restrictions.

La modification ou la falsification de certains documents comptables émis par des banques ou des institutions financières, mais pas des documents émis par d'autres entités, est considérée comme une infraction (art. 370 du Code pénal).

Il n'existe aucune disposition interdisant expressément la déductibilité fiscale des dépenses qui constituent des pots-de-vin ou d'autres dépenses engagées à des fins de corruption.

Mesures visant à prévenir le blanchiment d'argent (art. 14)

La loi n° 23 de 2015 couvre tous les aspects du blanchiment d'argent. Une approche fondée sur le risque est appliquée conformément à cette loi (art. 26).

Le Panama dispose d'une cellule d'analyse financière (art. 9 de la loi n° 23 de 2015 ; voir ci-après concernant l'article 58 de la Convention). Les organes de contrôle (y compris la Direction générale des banques) visés à l'article 19 de la loi n° 23 de 2015 sont autorisés à conclure des accords au niveau national et avec des partenaires au niveau international afin de faciliter l'échange d'informations (art. 20-12 de la loi n° 23 de 2015).

Le Panama prévoit des mesures pour détecter et surveiller les mouvements transfrontaliers d'espèces et d'instruments négociables (art. 1 du décret ministériel n° 10 du 9 mars 1994 ; art. 579 du Code douanier centraméricain uniforme) et exige la notification de tout transfert supérieur à 10 000 balboas (10 000 dollars) (art. 375-A du Code pénal).

Les entités financières soumises à des obligations de communication d'informations doivent veiller à ce que les informations associées aux transferts électroniques comprennent le nom du donneur d'ordre et du bénéficiaire, soient conservées tout au long de la chaîne de paiement et soient accessibles notamment aux autorités judiciaires compétentes et à la cellule d'analyse financière (art. 46 de la loi n° 23 de 2015 ; art. 18 de la décision 10-2015 du 27 juillet 2015). Les transferts électroniques qui ne contiennent pas ces informations ne peuvent pas être effectués (art. 28-7 et 60 de la loi n° 23 de 2015).

Le Panama est membre du Groupe d'action financière d'Amérique latine et du Conseil centraméricain des surintendants de banques, de compagnies d'assurance et autres institutions financières.

2.2. Succès et bonnes pratiques

La mise en place de différents moyens électroniques de diffusion des informations et de création de nouvelles entreprises (portail sur la transparence, « Panamá en Línea » (administration en ligne), « Panamá Apps » (applications), « Panamá Emprende » (portail pour les entreprises) (art. 10 et 12)).

2.3. Difficultés d'application

Il est recommandé que le Panama prenne les mesures suivantes :

- Élaborer et mettre en œuvre des politiques coordonnées et efficaces de lutte contre la corruption, et renforcer la coordination entre les autorités nationales à cet égard. L'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption pourrait être utile à cette fin (art. 5-1) ;
- Évaluer périodiquement les instruments juridiques et les mesures administratives pertinents en dehors du système de passation des marchés publics (art. 5-3) ;
- Promouvoir l'acquisition et la diffusion de connaissances par les organismes de lutte contre la corruption (art. 6-1 b) ;

- Recenser les postes publics considérés comme particulièrement exposés à la corruption et mettre en place des procédures appropriées pour sélectionner et former les personnes appelées à occuper ces postes, et, s'il y a lieu, pour assurer une rotation sur ces postes (art. 7-1 b)) ;
- Examiner la question de savoir s'il serait possible et utile d'accorder au Tribunal électoral le pouvoir et la capacité de vérifier d'office l'information fournie par les partis politiques et les candidats concernant les contributions privées reçues (art. 7-3) ;
- Renforcer le système de déclaration de patrimoine sous serment en exigeant l'inclusion d'informations sur les activités et les emplois extérieurs, et envisager la possibilité d'inclure des informations sur le patrimoine des enfants mineurs et conjoints et sur l'endettement, et d'augmenter la fréquence à laquelle ces déclarations doivent être faites ; envisager de mettre en place un système solide pour vérifier le contenu des déclarations ; clarifier les règles concernant les cadeaux et avantages et mettre en place un système permettant de déclarer les cadeaux et avantages, tout en examinant la question de savoir si le seuil de 150 dollars devrait être abaissé (art. 8-5) ;
- Envisager d'établir une procédure pour faire appel des décisions de la Direction générale des marchés publics en cas de plainte (art. 9-1 d)) ;
- Mettre en œuvre d'urgence les mesures visant à renforcer l'intégrité des magistrats et à prévenir les possibilités de les corrompre prévues par la loi n° 53 de 2015, notamment en ce qui concerne la sélection des magistrats (art. 11) ;
- Prendre, conformément aux paragraphes 1 et 2 de l'article 12, des mesures pour prévenir la corruption impliquant le secteur privé, renforcer les normes de comptabilité et d'audit dans le secteur privé et, s'il y a lieu, prévoir des sanctions civiles, administratives ou pénales efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de non-respect de ces mesures (art. 12-1 et 12-2) ;
- Refuser expressément la déductibilité fiscale des dépenses qui constituent des pots-de-vin et, s'il y a lieu, des autres dépenses engagées à des fins de corruption (art. 12-4).

3. Chapitre V : recouvrement d'avoirs

3.1. Observations sur l'application des articles examinés

Disposition générale ; coopération spéciale ; accords et arrangements bilatéraux et multilatéraux (art. 51, 56 et 59)

Le cadre réglementaire régissant le recouvrement d'avoirs est défini à l'article 12 de la loi n° 11 de 2015 qui prévoit l'entraide judiciaire internationale en matière pénale (loi n° 11 de 2015).

Le Panama est en passe d'adopter un manuel sur le recouvrement d'avoirs, élaboré avec l'appui du Bureau régional de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime pour l'Amérique centrale et les Caraïbes au Panama.

Par application directe de la Convention, le Panama peut communiquer des informations sur des transactions suspectes ou des paiements inhabituels sans demande préalable.

Le Panama n'a pas conclu d'accords spécifiques sur le recouvrement d'avoirs, mais coopère dans le cadre d'accords bilatéraux et multilatéraux et sur la base du principe de réciprocité. Il coopère en outre par l'intermédiaire du réseau de recouvrement d'avoirs du Groupe d'action financière d'Amérique latine et du Groupe Egmont des cellules de renseignements financiers, et négocie actuellement d'autres traités bilatéraux. Un accord multilatéral sur la restitution et la distribution des avoirs recouverts est en cours de négociation entre les pays d'Amérique centrale et la République dominicaine.

Prévention et détection des transferts du produit du crime ; service de renseignement financier (art. 52 et 58)

Le Panama a rendu obligatoire l'identification des clients et la vérification de leur identité en fonction de leur niveau de risque, ainsi que l'identification des bénéficiaires effectifs (art. 26 à 29 de la loi n° 23 de 2015). Cette obligation s'applique à tous les comptes ; il n'existe pas de définition de « gros comptes ».

La création de comptes anonymes est interdite (art. 27-1 et 28-7 de la loi n° 23 de 2015).

Les personnes politiquement exposées, qu'elles soient ressortissantes du pays ou étrangères, sont considérées comme des clients à haut risque et font l'objet de mesures de vigilance accrues. Il en va de même des membres de leur proche entourage (art. 34 de la loi n° 23 de 2015). Les personnes morales n'entrent pas dans la définition de « proche entourage » (art. 4 de la loi n° 23 de 2015).

La Direction générale des banques a établi une liste d'indicateurs (décision n° 07-2015) pour les catégories de personnes et les comportements soumis à une surveillance accrue. D'autres instances peuvent publier des directives similaires.

Les institutions financières ne peuvent pas être informées de l'identité des personnes dont les comptes devraient faire l'objet d'une surveillance accrue.

Les banques et les sociétés fiduciaires doivent tenir à jour toutes les informations et les documents obtenus dans le cadre du processus de vérification, les documents fournis à l'appui des opérations ou des transactions ainsi que tout autre document permettant de reconstituer les opérations ou transactions de leurs clients, et les conserver pendant au moins cinq ans après la fin des relations contractuelles avec le client (art. 25 de la décision n° 10-2015).

Les services bancaires ne peuvent être fournis que par des institutions ayant obtenu une licence bancaire (art. 2 de la loi sur le système bancaire). La présence physique et l'appartenance à un groupe financier réglementé ne font pas expressément partie des critères retenus pour l'obtention d'une telle licence (art. 48 de la loi sur le système bancaire) ; toutefois, de tels critères pourraient être établis si le directeur général ou le conseil d'administration le juge approprié (art. 48-5 de la loi sur le système bancaire). La création de banques fictives n'est pas expressément interdite. Les banques établies au Panama qui sont réglementées et supervisées par la Direction générale des banques ne peuvent pas établir, maintenir, administrer ou gérer des relations de correspondant avec des banques fictives et doivent exiger que les banques clientes avec lesquelles elles entretiennent des relations ne permettent pas que leurs comptes soient utilisés par des banques fictives (art. 2-3 et 6 de la décision n° 07-2016).

Certains agents publics sont tenus de déclarer leur patrimoine par acte notarié au moment de leur prise de fonctions et de leur cessation de service (art. 1 de la loi n° 59 de 1999). Des sanctions sont prévues en cas de non-déclaration et de fausse déclaration (art. 4 de la loi n° 59 de 1999 ; art. 366 du Code pénal). Dans le cadre d'une procédure pénale, les informations contenues dans ces déclarations peuvent être communiquées aux autorités étrangères (art. 7-6 de la loi n° 11 de 2015). La déclaration d'un intérêt dans un compte financier dans un pays étranger, la détention d'un droit de signature ou d'un autre droit sur ce compte ne sont pas expressément requises.

La cellule d'analyse financière est membre du Groupe Egmont et a conclu 78 mémorandums d'accord avec des homologues étrangers. Celle-ci est autorisée à coopérer avec d'autres entités, conformément à l'article 11 de la loi n° 23 du 27 avril 2015. L'indépendance de son fonctionnement est prévue à l'article 10 de cette loi. Les entités tenues de faire rapport à la cellule d'analyse financière doivent geler à titre préventif, les fonds, biens ou autres avoirs des personnes ou entités figurant sur les listes établies à cette fin par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Toutefois,

la cellule d'analyse financière n'est pas autorisée à geler des biens par des mesures administratives.

Le Panama est partie au mémorandum d'accord régional entre les cellules de renseignement financier sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et échange des informations avec de telles cellules en Amérique centrale, en République dominicaine et en Colombie par l'intermédiaire de la plateforme Web régionale sécurisée créée conformément à cet instrument.

Mesures pour le recouvrement direct de biens ; mécanismes de recouvrement de biens par la coopération internationale aux fins de confiscation ; coopération internationale aux fins de confiscation (art. 53, 54 et 55)

D'autres États peuvent, en leur qualité de personnes morales, engager une action civile au Panama en vue de voir reconnaître l'existence d'un droit de propriété sur des biens acquis au moyen d'une infraction (art. 585-2 du Code judiciaire).

Les tribunaux peuvent ordonner le versement d'une réparation ou de dommages-intérêts à un autre État ayant subi un préjudice du fait de telles infractions (art. 122 du Code de procédure pénale).

Lorsqu'elles doivent décider d'une confiscation, les autorités compétentes ne peuvent pas reconnaître le droit de propriété légitime revendiqué par un autre État sur des biens acquis au moyen d'une infraction visée par la Convention.

Le Panama peut donner effet à une décision de confiscation rendue par un tribunal étranger, mais non à une décision concernant la déchéance du droit de propriété rendue par un tribunal étranger (art. 12 de la loi n° 11 de 2015).

Le Panama a reçu des demandes de recouvrement d'avoirs et a cité l'exemple d'un cas dans lequel une quantité confisquée de sucre avait été intégralement restituée à l'État requérant. Le Panama peut ordonner la confiscation de biens d'origine étrangère dans le cadre d'une condamnation pour une infraction de blanchiment d'argent ou toute autre infraction relevant de sa compétence. Au moment de la visite, un projet de loi sur la confiscation sans condamnation était en cours d'élaboration.

Le Panama peut favoriser la saisie, le gel ou la confiscation de biens meubles et immeubles, d'argent, de valeurs mobilières, de biens ou d'avoirs provenant de la commission d'une infraction et d'instruments utilisés ou destinés à être utilisés dans un acte criminel, ainsi que de biens de valeur équivalente (art. 7-9 de la loi n° 11 de 2015). Il n'est pas clair si les autorités peuvent geler ou saisir des biens sur la base d'une décision rendue par un tribunal étranger donnant au Panama un motif raisonnable de croire qu'il existe des raisons suffisantes de prendre de telles mesures et que les biens feront ultérieurement l'objet d'une ordonnance de confiscation aux fins de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 54 de la Convention ; si les autorités peuvent geler ou saisir des biens en l'absence d'une décision émanant d'un tribunal étranger ; ou si le Panama a envisagé de prendre des mesures supplémentaires pour permettre à ses autorités compétentes de préserver les biens en vue de leur confiscation.

L'article 9 de la loi n° 11 de 2015 définit les conditions à remplir pour les demandes d'assistance en matière pénale, qui peut être accordée conformément aux procédures spécifiées dans la demande, sous réserve que ces procédures soient compatibles avec les principes fondamentaux de la législation panaméenne (art. 11 de la loi n° 11 de 2015).

Au cours de l'examen, le Panama a fourni une copie de ses lois d'application de l'article 55 de la Convention, et le pays ne subordonne pas son assistance aux fins de confiscation à l'existence d'un traité.

Le cadre réglementaire panaméen ne subordonne pas la fourniture d'une assistance à une valeur minimale, et la loi n° 11 de 2015 ne prévoit pas de motifs justifiant le rejet d'une demande. Par application directe de la Convention, le Panama peut refuser de

prêter assistance ou lever des mesures provisoires s'il ne reçoit pas en temps voulu des preuves suffisantes ou si le bien est de valeur minime.

Le Panama peut autoriser les autorités compétentes ou représentants officiels de l'État requérant à participer à l'exécution d'une demande (art. 7-8 de la loi n° 11 de 2015) et, dans la pratique, avant de lever une mesure conservatoire, il donne à l'État requérant la possibilité de présenter ses arguments en faveur du maintien de cette mesure.

Les droits des tiers de bonne foi sont protégés dans les procédures de confiscation internes (art. 75 du Code pénal). Il n'existe aucune disposition spécifique les protégeant dans les procédures de confiscation relevant de la coopération internationale.

Restitution et disposition des avoirs (art. 57)

Indépendamment de l'infraction sous-jacente, le Panama peut transférer à l'État requérant tout ou partie des produits ou instruments saisis ou confisqués sur son territoire, après réception d'une copie dûment authentifiée de la décision de confiscation rendue par l'autorité judiciaire compétente de l'État requérant (art. 12 de la loi n° 11 de 2015).

Le Panama n'a pas conclu d'accords pour la disposition définitive des biens confisqués, mais peut le faire conformément à l'article 12 de la loi n° 11 de 2015. L'article 12 prévoit également des accords pour la répartition des biens et n'impose pas de limite aux dépenses raisonnables pouvant être déduites.

3.2. Succès et bonnes pratiques

- La cellule d'analyse financière a signé un grand nombre de mémorandums d'accord (78) bien qu'aucun instrument ne soit nécessaire pour échanger des informations (art. 58).

3.3. Difficultés d'application

Il est recommandé que le Panama prenne les mesures suivantes :

- Inclure les personnes morales dans la définition de « proche entourage » afin de s'assurer qu'elles font l'objet d'une surveillance accrue (art. 52-1) ;
- Notifier aux institutions financières l'identité des personnes dont elles devront surveiller plus strictement les comptes (art. 52-2 b) ;
- Exiger expressément que les établissements aient une présence physique ou soient affiliés à un groupe financier réglementé pour obtenir une licence bancaire, afin d'interdire explicitement l'établissement de banques qui n'ont pas de présence physique et qui ne sont pas affiliées à un groupe financier réglementé (art. 52-4) ;
- Envisager de prendre des mesures pour que les agents publics ayant un droit ou une délégation de signature ou tout autre pouvoir sur un compte financier domicilié dans un pays étranger soient tenus de le signaler et de conserver des états appropriés concernant ces comptes (art. 52-6) ;
- Prendre des mesures pour permettre à ses tribunaux ou autorités compétentes, lorsqu'ils doivent décider d'une confiscation, de reconnaître le droit de propriété légitime revendiqué par un autre État partie sur des biens acquis au moyen d'une infraction visée par la Convention (art. 53 b) ;
- Prendre des mesures pour permettre à ses autorités compétentes de donner effet à une décision concernant la déchéance du droit de propriété rendue par un tribunal étranger (art. 54-1 a) ;

- Envisager d'adopter le projet de loi sur la confiscation sans condamnation, en veillant à ce qu'il englobe les mesures prévues à l'article 54-1 c) de la Convention (art. 54-1 c) ;
- Prendre des mesures pour permettre aux autorités de geler ou de saisir des biens :
 - Sur la base d'une décision prononcée par un tribunal étranger donnant au Panama un motif raisonnable de croire qu'il existe des raisons suffisantes de prendre de telles mesures et que les biens feront ultérieurement l'objet d'une ordonnance de confiscation aux fins de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 54 de la Convention (art. 52-2 a) ;
 - En l'absence de décision d'un tribunal étranger, sur la base d'une demande donnant au Panama un motif raisonnable de croire qu'il existe des raisons suffisantes de prendre de telles mesures et que les biens feront ultérieurement l'objet d'une ordonnance de confiscation aux fins de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 54 de la Convention (art. 54-2 b) ;
- Envisager de prendre des mesures supplémentaires pour permettre à ses autorités compétentes de préserver les biens en vue de leur confiscation (art. 54-2 c) ;
- Tenir compte des droits des tiers de bonne foi lors de la restitution de biens confisqués (art. 57-2) ;
- Dans les cas de soustraction de fonds publics ou de blanchiment de fonds publics soustraits, lorsque la confiscation a été exécutée conformément à l'article 55 et sur la base d'un jugement définitif rendu dans l'État partie requérant, exigence à laquelle le Panama peut renoncer, restituer les biens confisqués à l'État partie requérant (art. 57-3 a)). Le Panama devrait veiller à ce que l'article 12 de la loi n° 11 de 2015 soit appliqué en conséquence. Si les magistrats n'interprètent pas la loi dans ce sens, il faudrait réformer la législation de manière à restituer les fonds conformément à la Convention ;
- Dans le cas du produit de toute autre infraction visée par la Convention, lorsque la confiscation a été exécutée conformément à l'article 55 de la Convention et sur la base d'un jugement définitif dans l'État partie requérant, exigence à laquelle le Panama peut renoncer, restituer les biens confisqués à l'État partie requérant, lorsque ce dernier fournit des preuves raisonnables de son droit de propriété antérieur sur lesdits biens ou lorsque le Panama reconnaît un préjudice à l'État partie requérant comme base de restitution des biens confisqués (art. 57-3 b) ;
- Dans tous les autres cas, envisager à titre prioritaire de restituer les biens confisqués à l'État partie requérant, de les restituer à ses propriétaires légitimes antérieurs ou de dédommager les victimes (art. 57-3 c) ;
- Limiter les dépenses raisonnables pouvant être déduites, conformément à l'article 57 de la Convention (art. 57-4) ;
- Déterminer s'il serait utile d'autoriser la cellule d'analyse financière à geler ou à suspendre des transactions par des mesures administratives (art. 58).