

**Projet de loi  
autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le  
Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du  
Panama et de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République  
française et le Gouvernement de la République du Panama**

NOR : EAEJ2422192L/Bleue-1

**ÉTUDE D'IMPACT**

**I. Situation de référence**

Peuplé de 4 millions d'habitants, le Panama bénéficie d'une position géographique stratégique. Situé sur l'isthme de Panama, le pays constitue un carrefour entre les océans Pacifique et Atlantique, par l'intermédiaire de son Canal. Il est également l'un des principaux points de passage des migrants, en particulier des Vénézuéliens et des Haïtiens, sur la route vers les Etats-Unis. Pôle de stabilité démocratique dans la région, le pays a connu des mobilisations sociales historiques à l'été 2022 et à l'automne 2023, contre l'inflation, la hausse du chômage, le manque d'investissement dans les services publics et la négociation d'un contrat minier avec l'entreprise canadienne First Quantum Minerals pour l'exploitation d'une mine de cuivre.

Alors qu'une grande partie de l'économie panaméenne en dépend (1<sup>ère</sup> source de recettes pour l'Etat avec 2,5 Mds\$ en 2022), le Canal est directement affecté par une sécheresse inédite qui a contraint les autorités à adopter des mesures restrictives sans précédent. Le nombre de bateaux autorisés à effectuer la traversée est ainsi passé de 36 à 24. Le manque à gagner pourrait atteindre 700 M\$ en 2024. La gestion des ressources hydriques et l'adaptation du Canal au changement climatique constituent des défis majeurs pour les autorités. Par ailleurs, la fermeture de la plus grande mine de cuivre d'Amérique centrale, suite à une décision de la Cour suprême du 28 novembre 2023 déclarant le contrat inconstitutionnel, devrait avoir des répercussions économiques importantes pour le pays (perte de 7 000 emplois directs et de plus d'un point de PIB en 2023).

Le 5 mai 2024, José Raúl Mulino (parti conservateur *Realizando Metas*) a été élu président pour 5 ans avec 34,4% des suffrages, soit près de 10 points d'écart avec son principal concurrent, le candidat indépendant Ricardo Lombana (24,8%), dans un scrutin à un seul tour. Son parti ne dispose pas de la majorité au Parlement (14 députés sur 71). Sur la scène internationale, le Panama cherche à se positionner comme un acteur régional de premier plan. Le pays est engagé en faveur des sujets environnementaux et notamment de la préservation des océans (57% d'aires marines protégées). Il ambitionne de devenir le « leader bleu » régional, en atteste notamment sa participation au corridor marin de conservation du Pacifique oriental (CMAR, que la France a rejoint en mars 2023, de par la proximité géographique de l'île de Clipperton) et l'organisation de la conférence « Our Ocean » en mars 2023. Le Panama a également été élu membre non permanent au Conseil de sécurité des Nations unies pour 2025-2026.

Depuis le mandat du président Juan Carlos Varela (2014-2019), les relations extérieures du Panama sont marquées par des entrées et sorties des listes des Etats non-coopératifs sur le plan fiscal et en matière de lutte contre le blanchiment, qu'elles soient nationales, régionales (UE) ou multilatérales (GAFI). Le Panama est sorti de la liste grise du Groupe d'action financière (GAFI) le 27 octobre 2023 mais demeure inscrit sur les listes fiscales UE et française. Depuis le 16 février 2024, il n'est toutefois inscrit sur la liste des Etats et territoires non coopératifs (ETNC) française qu'en raison de son maintien de la liste UE (et non plus au titre du critère national).

Notre relation bilatérale connaît un certain renouveau (entretien entre le ministre panaméen de l'économie et des finances et le ministre délégué chargé du commerce extérieur, de l'attractivité et des Français de l'étranger en octobre 2023, déplacement du secrétaire d'Etat chargé de la mer au Panama en mars 2023) grâce aux progrès réalisés sur les dossiers fiscaux bilatéraux, mais aussi à la faveur d'une proximité sur les sujets multilatéraux (soutien aux résolutions condamnant l'invasion russe en Ukraine) et sur le plan des valeurs (défense de la démocratie, protection des océans). L'inauguration d'un nouveau site pour le lycée français international de Panama témoigne de cette dynamique, en doublant la capacité d'accueil de l'établissement.

La coopération franco-panaméenne s'articule principalement autour de deux priorités : la diplomatie économique et la coopération dans les domaines de la formation professionnelle et de l'enseignement supérieur. Sur le plan économique, une centaine d'entreprises françaises (dont une trentaine de filiales de grands groupes et de PME) sont implantées au Panama et participent à des grands projets d'infrastructures, notamment dans le secteur du transport urbain ferré et le secteur hydraulique.

A la faveur du positionnement du Panama comme acteur régional en pointe sur ces sujets, les enjeux globaux, en particulier la protection de la biodiversité et des océans, tendent à devenir un domaine central de la coopération bilatérale, comme en atteste la signature d'une déclaration d'intention entre l'Office français de la biodiversité (OFB) et l'AIP Coiba.

En matière de coopération judiciaire pénale, la France et le Panama sont d'ores et déjà tous deux Parties à la convention unique des Nations unies sur les stupéfiants du 30 mars 1961<sup>1</sup>, la convention du Conseil de l'Europe sur le transfèrement des personnes condamnées du 21 mars 1983, la convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes du 19 décembre 1988<sup>2</sup>, la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale du 15 novembre 2000 (dite « Convention de Palerme »)<sup>3</sup>, la convention des Nations unies contre la corruption du 31 octobre 2003, la convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, du 10 décembre 1984, et la convention sur la cybercriminalité du Conseil de l'Europe du 23 novembre 2001.

Sur le plan bilatéral, la France et le Panama ne sont liés par aucune convention de coopération en matière de justice. L'entraide judiciaire en matière pénale, comme l'extradition s'effectuent au titre de la courtoisie internationale au cas par cas, selon le principe de réciprocité.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, 43 demandes d'entraide françaises – commissions rogatoires, demandes d'entraide et dénonciations officielles - ont été adressées aux autorités panaméennes, par la voie diplomatique ou, selon le fondement, directement par le truchement des autorités centrales désignées dans le cadre de conventions multilatérales. A l'inverse, les autorités panaméennes ont adressé aux autorités françaises 10 demandes d'entraide.

Depuis 2016 et l'affaire dite des « *Panama papers* », les demandes d'entraide des autorités françaises émanent majoritairement du Parquet national financier (PNF) dans le cadre de procédures relatives à des infractions de nature fiscale, le Panama étant identifié comme particulièrement criminogène en la matière.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, seules 3 demandes d'extradition ont été échangées entre la France et le Panama, toutes émanant des autorités françaises.

## II. Historique des négociations

En septembre 2012, la France a pris l'initiative d'une ouverture de négociation d'un projet de convention d'entraide judiciaire en matière pénale avec le Panama.

En janvier 2013, le Panama a adressé une contre-proposition à la France avec deux projets de conventions : l'un sur l'extradition, l'autre sur le transfèrement de personne condamnées, et il s'en est suivi deux sessions de négociation. A l'issue de ces deux sessions qui s'étaient tenues à Panama en février 2013 (sur l'entraide uniquement) et en avril 2013 à Paris (sur l'entraide et l'extradition), ces négociations n'ont pas pu aboutir en raison notamment de la question des infractions fiscales. L'état du droit positif panaméen ne permettait alors pas de répondre positivement aux exigences des autorités françaises dans la lutte contre la fraude fiscale (absence de pénalisation de ce type d'agissement au Panama où celle-ci constituait un simple manquement administratif ; caractère constitutionnel de l'exigence de réciprocité d'incrimination au Panama). Or, il était apparu particulièrement nécessaire pour le cabinet de la Garde des Sceaux que l'entraide judiciaire soit accordée en matière d'infractions fiscales et ce sans être soumise au principe de double incrimination.

---

<sup>1</sup> Publiée par décret n°69-446 du 2 mai 1969.

<sup>2</sup> Publiée par décret n°91-271 du 8 mars 1991.

<sup>3</sup> Publiée par décret n°2003-875 du 8 septembre 2003.

Par la suite, des évolutions significatives sont intervenues au Panama, notamment l'adhésion aux instruments internationaux relatifs à la fiscalité et l'adoption d'une loi en 2019 créant une infraction fiscale. Ainsi, en raison des évolutions positives en matière de lutte contre la fraude fiscale et au regard des besoins opérationnels notamment en matière d'entraide, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a repris contact avec les autorités panaméennes à ce sujet, suite à l'accord du ministère de la justice de juillet 2019 pour la reprise de la négociation d'accords de coopération judiciaire dans les deux domaines (entraide et extradition).

La France a donc transmis deux nouveaux projets de textes aux autorités panaméennes en décembre 2020. Celles-ci ont communiqué leurs contre-propositions à l'automne 2021. La Présidence française de l'Union européenne au premier semestre 2022 et la période de réserve électorale française ont contraint de programmer la nouvelle session de négociation seulement au début du second semestre 2022.

Le Procureur de la Nation du Panama, M. Javier Caraballo Salazar, acteur clé dans le dispositif judiciaire et sécuritaire du Panama, de passage à Paris fin mai 2022 à l'occasion d'une réunion du programme européen El Pacto a rencontré le chef de la délégation française, M. Raphaël Trannoy, directeur adjoint des français à l'étranger et de l'administration consulaire. Très favorable au renforcement des relations entre la France et le Panama, au moment où son pays s'est engagé dans une démarche volontariste de lutte contre le trafic de stupéfiants, le blanchiment et la corruption, M. Caraballo Salazar a confirmé que la reprise des négociations des deux conventions précitées avec la France intervenait au moment opportun.

Une réunion technique en visio conférence a été organisée le 2 juin 2022 entre les délégations.

La nouvelle session de négociation sur les projets de conventions d'entraide judiciaire en matière pénale et d'extradition s'est tenue, en français et en espagnol, à Panama du 5 au 7 juillet 2022.

La négociation s'est déroulée dans un climat chaleureux et de confiance entre les délégations. Une forte volonté politique de conclure des accords ambitieux de part et d'autre de la table de négociation a permis d'aboutir en trois jours à des textes solides comportant des dispositions novatrices.

Le 11 juillet 2023, l'ambassadeur de France au Panama, Monsieur Arnaud de Sury d'Aspremont, et le ministre des relations extérieures du Panama, Madame Janaina Tewaney Mencomo, ont signé à Panama, la convention d'entraide judiciaire en matière pénale et la convention d'extradition.

### **III. Objectifs des conventions**

L'objectif principal des conventions est de disposer d'un cadre conventionnel bilatéral de coopération judiciaire entre Panama et la France afin de lutter au mieux contre la délinquance et la criminalité transnationale aussi bien en matière de trafics de stupéfiants que d'infractions économiques et financières.

A cette fin, la convention d'entraide judiciaire en matière pénale prévoit que la France et le Panama s'engagent à s'accorder mutuellement l'entraide judiciaire la plus large possible (article 1<sup>er</sup>). Elle organise de manière claire les modalités de communication et de transmission des demandes entre les Parties, notamment dans les cas les plus urgents (articles 3 à 6). Elle définit les modalités et délais d'exécution des demandes d'entraide (articles 9 à 11). Elle offre enfin la possibilité de recourir à toute une série de techniques modernes de coopération dont les auditions par vidéoconférence (article 20), les demandes d'informations en matière bancaire (article 21), les saisies et confiscations (articles 18 et 19), les livraisons surveillées (article 22), les infiltrations (article 23) et les demande d'interception de télécommunications (article 26).

La convention d'extradition prévoit que les deux Parties s'engagent à se livrer réciproquement toute personne qui, se trouvant sur le territoire de l'une d'entre elles, est recherchée par l'autre Partie aux fins de poursuites ou d'exécution d'une peine (article 1<sup>er</sup>). Sur le fond, la convention définit les infractions susceptibles de donner lieu à extradition (article 3), énonce les motifs de refus qui peuvent être opposés à une demande d'extradition (articles 4 à 7) et réaffirme le principe traditionnel de la spécialité (articles 15 et 16). S'agissant de la procédure, le texte définit précisément quel doit être le contenu des demandes d'extradition ainsi que leur mode de transmission (article 9). Il organise en outre les délais et les modalités d'arrestation provisoire (article 17), de remise de la personne recherchée (articles 12 et 13) et de transit (article 20).

#### **IV. Conséquences estimées de la mise en œuvre des conventions**

Ces conventions emportent des conséquences dans les domaines juridique et administratif.

##### **A. Conséquences économiques**

Sans objet

##### **B. Conséquences financières**

Sans objet

##### **C. Conséquences sociales**

Sans objet

##### **D. Conséquences environnementales**

Sans objet

##### **E. Conséquences juridiques**

#### **1- Pour ce qui concerne la convention d'entraide judiciaire en matière pénale**

Le texte de la convention d'entraide judiciaire permet le champ d'entraide le plus large possible afin de fluidifier les échanges entre les autorités des deux pays et d'encourager le recours aux techniques modernes de coopération. Il vient en outre encadrer l'usage des informations et éléments de preuve communiqués ou obtenus en exécution de ses stipulations. Enfin, il s'articule de manière cohérente avec les accords existants et les dispositions européennes liant la France en la matière.

- *Permettre le champ d'entraide le plus large possible*

S'inspirant des instruments conventionnels européens les plus récents, outre les procédures visant les infractions pénales commises par des personnes physiques, elle est également applicable aux procédures pénales pour des faits ou infractions pouvant engager la responsabilité d'une personne morale (article 1<sup>er</sup>).

Le champ de l'entraide se trouve en outre élargi par l'impossibilité pour la Partie requise de se prévaloir du caractère fiscal de l'infraction à l'origine de la demande (article 2.2) ou encore du secret bancaire (article 1.4) pour rejeter une demande d'entraide. Sur ces aspects, la convention s'inscrit dans la lignée du protocole additionnel du 16 octobre 2001 à la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne et du protocole additionnel du 17 mars 1978 à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale. Ces dispositions permettront une coopération judiciaire entre les deux Etats particulièrement efficace en matière de délits économiques et financiers comme la fraude fiscale et le blanchiment.

- *La convention vise à renforcer les échanges entre les Parties afin d'assurer une meilleure exécution des demandes d'entraide.*

La convention institue des mécanismes de consultations à différentes étapes. Elle prévoit en premier lieu, à l'article 2.4, que la Partie requise consulte la Partie requérante avant de refuser ou d'ajourner une demande d'entraide pour envisager les conditions auxquelles la demande pourrait être exécutée. En second lieu, elle permet aux Parties de se consulter au stade de l'exécution d'une demande, notamment en cas de difficultés ou de retard d'exécution (article 9.5 et 9.6) ou encore pour envisager la formalisation de demandes complémentaires sollicitant l'accomplissement de diligences non prévues dans la demande d'entraide initiale (article 10). En dernier lieu, à l'issue de l'exécution de la demande, des échanges entre les Parties peuvent intervenir, par exemple pour décider du sort d'avoirs confisqués (article 19).

- *La convention contient plusieurs stipulations dont l'objectif est de renforcer l'efficacité de l'entraide.*

La convention d'entraide judiciaire en matière pénale pose une exigence de célérité dans l'exécution des demandes (article 9.1). La pratique montre en effet que la lenteur mise à accorder l'entraide judiciaire aboutit souvent à vider cette dernière de sa substance. Pareil défaut de diligence apparaît en outre susceptible d'amener la France à contrevenir au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Publiée par décret n°74-360 du 3 mai 1974

Par ailleurs, afin de faciliter l'admissibilité devant les juridictions de la Partie requérante des preuves obtenues en application de la convention d'entraide judiciaire, le texte prévoit la possibilité pour la Partie requise, à la demande de la Partie requérante, de réaliser les actes d'entraide sollicités selon les formalités et procédures expressément indiquées par la Partie requérante, sous réserve qu'elles ne réduisent pas les droits des Parties ou les garanties procédurales prévues par la législation de la Partie requise (article 9.2). De fait, l'expérience permet de constater que des actes équivalents accomplis par les autorités de la Partie requise en lieu et place des actes expressément demandés par les autorités de la Partie requérante ne bénéficient pas toujours de la même force probatoire dans le cadre de la procédure conduite par celles-ci. En droit interne français, cette modalité spécifique d'exécution des demandes d'entraide se trouve d'ores et déjà intégrée à l'article 694-3 du code de procédure pénale<sup>5</sup>.

En dernier lieu, la convention prévoit que si les autorités compétentes de la Partie requise y consentent, les autorités de la Partie requérante ou les personnes mentionnées dans la demande peuvent assister à l'exécution de celle-ci et même, dans la mesure autorisée par la législation de la Partie requise, interroger un témoin ou un expert ou les faire interroger (article 9.3). En droit interne français, la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011<sup>6</sup> a introduit la possibilité, pour le magistrat instructeur, accompagné de son greffier, et pour le procureur de la République, dans le cadre d'une commission rogatoire ou d'une demande d'entraide adressée à un Etat étranger, de procéder à des auditions sur le territoire de cet Etat, avec son accord (articles 41, alinéa 5,<sup>7</sup> et 93-1<sup>8</sup> du code de procédure pénale). A l'inverse, en raison de nos exigences constitutionnelles<sup>9</sup>, notre droit national ne permet pas à une autorité étrangère de procéder elle-même à des auditions sur le territoire national mais uniquement d'assister à l'exécution de la demande d'entraide. Par voie de conséquence, il ne pourrait en l'état être exigé de la Partie française qu'elle accepte qu'une autorité compétente panaméenne procède elle-même à une audition en France, dans le cadre de la mise en œuvre de la convention.

- *Promouvoir des techniques modernes de coopération*

Afin notamment de renforcer les capacités communes des deux pays à lutter contre les opérations de blanchiment d'argent, la convention d'entraide instaure de larges possibilités d'obtention d'informations en matière bancaire (article 21), qu'il s'agisse de l'identification de comptes ouverts au nom d'une personne physique ou morale ou de la communication ou du suivi d'opérations bancaires réalisées pendant une période déterminée.

---

<sup>5</sup> Article 694-3 du code de procédure pénale

<sup>6</sup> Loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles

<sup>7</sup> Article 41 du code de procédure pénale

<sup>8</sup> Article 93-1 du code de procédure pénale

<sup>9</sup> Décision du Conseil constitutionnel DC 98-408 du 22 janvier 1999 relative à la ratification du statut de Rome à la suite de laquelle l'article 53-2 a été introduit dans la Constitution (considérant n° 38 de la décision : « *en l'absence de circonstances particulières, et alors même que ces mesures sont exclusives de toute contrainte, le pouvoir reconnu au procureur de réaliser ces actes hors la présence des autorités judiciaires françaises compétentes est de nature à porter atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale* »).

La convention permettra par ailleurs aux Parties de réaliser des auditions de témoins, d'experts ou de parties civiles par vidéoconférence (article 20), pour autant que le recours à cette méthode ne soit pas contraire aux principes fondamentaux de son droit et à condition qu'elles disposent des moyens techniques pour effectuer l'audition. Les dispositions de cet article peuvent également s'appliquer, si le droit interne le permet, aux auditions par vidéoconférence auxquelles participe une personne poursuivie pénalement, si cette dernière y consent. En France, la possibilité d'auditionner des personnes par vidéoconférence est prévue par l'article 706-71 du code de procédure pénale<sup>10</sup>. Les effets de cet article ont été étendus à l'entraide pénale internationale par l'article 694-5 du code de procédure pénale<sup>11</sup>. L'usage de la vidéoconférence pour la comparution d'un prévenu devant le tribunal correctionnel, s'il est détenu, est possible depuis la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011<sup>12</sup>.

Le texte offre en outre de larges possibilités en matière d'identification, de saisie et de confiscation des produits et des instruments des infractions (articles 18 et 19). En droit interne français, la possibilité de saisir des produits d'infraction en vue de leur confiscation est prévue aux articles 706-141 et suivants du code de procédure pénale, issus de la loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010<sup>13</sup>. Les effets de ces articles ont été étendus à l'entraide pénale internationale par les articles 694-10 et suivants<sup>14</sup> et 713-36<sup>15</sup> et suivants du code de procédure pénale, issus de la même loi.

Enfin, la présente convention permet de recourir à des interceptions de télécommunications (article 26), des livraisons surveillées (article 22), dans le respect du droit national de la Partie requise, ainsi qu'à des opérations d'infiltration (article 23). En droit interne français, ces techniques spécifiques d'investigation sont prévues aux articles 706-32<sup>16</sup> et 706-80<sup>17</sup> et suivants du code de procédure pénale. Les effets de ces articles ont été étendus à l'entraide pénale internationale par les articles 694-7<sup>18</sup> et 694-8<sup>19</sup> du code de procédure pénale.

- *Encadrer l'usage des informations et éléments de preuve communiqués ou obtenus en exécution de la convention*

Panama, qui n'est pas membre de l'Union européenne, ni liée par la convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel adoptée le 28 janvier 1981<sup>20</sup>, ne peut se voir transférer des données revêtant un caractère personnel, qu'à la condition que cet Etat assure un niveau de protection adéquat ou suffisant de ces données au regard du respect de la vie privée et des libertés et droits fondamentaux des personnes concernées par la procédure d'entraide ou qui y sont mentionnées.

---

<sup>10</sup> [Article 706-71 du code de procédure pénale](#)

<sup>11</sup> [Article 694-5 du code de procédure pénale](#)

<sup>12</sup> [Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure](#)

<sup>13</sup> [Loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale](#)

<sup>14</sup> [Articles 694-10 à 694-13 du code de procédure pénale](#)

<sup>15</sup> [Article 713-36 à 713-41 du code de procédure pénale](#)

<sup>16</sup> [Article 706-32 du code de procédure pénale](#)

<sup>17</sup> [Article 706-80 du code de procédure pénale](#)

<sup>18</sup> [Article 694-7 du code de procédure pénale](#)

<sup>19</sup> [Article 694-8 du code de procédure pénale](#)

<sup>20</sup> Publiée par [décret n° 85-1203 du 15 novembre 1985](#)

La récente modification du cadre juridique européen relatif à la protection des données personnelles en matière pénale, qui résulte de la directive « Police-Justice » du 27 avril 2016<sup>21</sup>), et la transposition de cette directive en droit interne, n'ont pas d'effet sur les stipulations de la présente convention. En effet, les transmissions de données personnelles impliquées, le cas échéant, par cet accord, doivent toujours s'inscrire dans le cadre des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés<sup>22</sup> (en particulier, ses articles 70-25 et 70-26), qui ont transposé les dispositions de la directive Police – Justice. A ce jour, Panama n'a pas fait l'objet d'une « décision d'adéquation » de la part de la Commission européenne, reconnaissant que ce pays assure un niveau de protection adéquate des données personnelles.

Les articles 31 et 22 des présentes conventions, relatifs à la protection des données à caractère personnel, instituent des garanties pour la protection des données mentionnées dans ces accords (définition de restrictions pour l'utilisation de ces données, clause subordonnant la réutilisation de ces données et leur transfert ultérieur vers un Etat tiers ou une organisation internationale au consentement préalable de la France, institution d'un droit au recours au bénéfice des personnes concernées, obligation de préserver la sécurité des données).

Ces clauses juridiquement contraignantes instituent des « garanties appropriées » au sens de la directive « Police – Justice » et de la loi « Informatique et libertés » du 6 janvier 1978 qui autorisent, par conséquent, le transfert des données personnelles dans le cadre défini par ces conventions. Par voie de conséquence, la mise en œuvre de cette convention ne saurait conduire la France à renoncer à ses standards de protection en ce domaine.

*Législation du Panama en matière de protection des données à caractère personnel*

---

<sup>21</sup> Directive UE 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil.

<sup>22</sup> Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés

S'agissant de la législation en matière de protection des données à caractère personnel, les articles 29<sup>23</sup>, 44<sup>24</sup> et 45<sup>25</sup> de la Constitution panaméenne prévoient le droit à la propriété privée. Le Panama a également ratifié la convention américaine des droits de l'Homme, dont l'article 11 protège le droit à la confidentialité des données. Le Panama a récemment renforcé cette protection en promulguant la loi n° 81 le 26 mars 2019<sup>26</sup>, entrée en vigueur le 29 mars 2021, « *qui a pour objet d'établir les principes, droits, obligations et processus qui régulent la protection des données personnelles, vu leur lien intrinsèque avec la vie privée et les droits et libertés fondamentales des citoyens, de la part d'individus ou de personnes morales, de droit public ou privé, à but lucratif ou non, qui traitent des données personnelles selon les définitions prévues par cette même loi* ». La loi n° 81 définit une donnée personnelle comme « *toute information concernant des personnes physiques, qui les identifie ou les rend identifiables* ».

La loi n° 81 s'applique aux bases de données personnelles situées sur le territoire de la République du Panama, qui stockent ou contiennent des données personnelles de ressortissants panaméens ou étrangers ou lorsque le responsable du traitement des données est domicilié dans le pays.

Les bases de données personnelles d'entités réglementées par des lois spéciales (banques, compagnies d'assurance, etc.) sont exclues du champ d'application de la loi, à condition que ces lois spéciales prévoient des normes techniques minimales nécessaires à la protection et au traitement corrects des données personnelles. En outre, les traitements de données personnelles suivants sont exclus du champ d'application de la loi n° 81 :

- les traitements de données exercées par une personne physique pour des activités exclusivement personnelles ou domestiques ;
- les traitements de données effectués par les autorités compétentes à des fins de prévention, d'enquête, de détection ou de poursuite d'infractions pénales ou d'exécution de sanctions pénales ;
- les traitements de données qui sont effectués pour l'analyse de renseignements financiers et liés à la sécurité nationale conformément à la loi, aux traités ou aux conventions internationales qui réglementent ces questions ;
- dans le cas de traitement de données relatives à des organisations internationales, conformément aux dispositions des traités et conventions en vigueur ratifiés par la République du Panama ;

---

<sup>23</sup> « *La correspondance et autres documents privés sont inviolables et ne peuvent être saisis ou examinés que sur ordre d'une autorité compétente, à des fins déterminées et au moyen d'un processus légal. Dans tous les cas, les matières autres que la profession ou de l'examen seront réservées. De même, les communications téléphoniques privées sont inviolables et ne peuvent être interceptées. L'enregistrement des papiers sera toujours effectué en présence de l'intéressé ou d'une personne de sa famille, ou à défaut, de deux honorables voisins du même lieu.* »

<sup>24</sup> « *La propriété privée acquise conformément à la loi par des personnes morales ou physiques est garantie.* »

<sup>25</sup> « *La propriété privée implique une obligation pour son propriétaire en raison de la fonction sociale qu'elle doit remplir. Pour des raisons d'utilité publique ou d'intérêt social définies dans la loi, il peut y avoir expropriation par procès spécial et indemnisation.* »

<sup>26</sup> *Ley 81 de protección de datos personales*

- celles résultant d'informations obtenues par une procédure préalable de dissociation ou d'anonymisation, de sorte que le résultat ne puisse être associé au propriétaire des données personnelles.

- *Assurer une articulation cohérente avec les engagements internationaux et européens de la France*

Les stipulations de la convention d'entraide sont largement inspirées des mécanismes de coopération qui prévalent déjà au sein de l'Union européenne et dans le cadre du Conseil de l'Europe. Elles reprennent, pour l'essentiel, les dispositions classiques de la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959<sup>27</sup> et de son protocole additionnel du 17 mars 1978<sup>28</sup>. Les éléments les plus modernes (articles 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23 et 26) s'inspirent des stipulations de la convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne<sup>29</sup>, de son protocole additionnel en date du 16 octobre 2001<sup>30</sup> ou encore du deuxième protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale en date du 8 novembre 2001<sup>31</sup>. L'ensemble de ces mécanismes ont d'ores et déjà été intégrés dans l'ordre juridique interne français.

Par conséquent, la convention d'entraide judiciaire en matière pénale n'implique aucune adaptation des dispositions législatives ou réglementaires nationales.

## **2- Pour ce qui concerne la convention d'extradition**

Le texte de la convention d'extradition s'inspire largement de celles de la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957<sup>32</sup>, à l'instar des instruments bilatéraux conclus par la France en ce domaine. La convention comporte ainsi un ensemble de dispositions intégrant nos standards nationaux et internationaux. La convention contient en outre des stipulations visant à fluidifier les échanges entre la France et le Panama dans le domaine de l'extradition. Elle organise enfin son articulation avec les normes européennes et internationales existantes.

- *Stipulations prenant en considération nos contraintes juridiques nationale et internationale*

La convention reprend un certain nombre de règles classiques du droit de l'extradition s'agissant en particulier des motifs de refus, qu'ils soient de nature obligatoire ou facultative (articles 3 à 7).

---

<sup>27</sup> Publiée par décret n° 67-636 du 23 juillet 1967

<sup>28</sup> Publié par décret n° 91-386 du 17 avril 1991

<sup>29</sup> Publiée par décret n° 2006-15 du 5 janvier 2006

<sup>30</sup> Publié par décret n° 2006-16 du 5 janvier 2006

<sup>31</sup> Publié par décret n° 2012-813 du 16 juin 2012

<sup>32</sup> Publiée par décret n°86-736 du 14 mai 1986

Le texte de la convention prévoit ainsi que l'extradition n'est pas accordée si la personne réclamée a la nationalité de la Partie requise. Cette stipulation conforte la pratique traditionnelle de la France consistant à ne pas extraditer ses ressortissants tout en ménageant la possibilité de les soumettre à des poursuites en France en application du principe *aut dedere, aut judicare* (extrader ou poursuivre)<sup>33</sup>.

Conformément aux obligations découlant pour la France de la Constitution du 4 octobre 1958<sup>34</sup>, la convention permet à la France de refuser d'extrader une personne passible de la peine capitale, sauf à ce que des assurances lui soient données que cette peine ne sera pas requise et que si elle est prononcée, qu'elle ne sera pas exécutée (article 6). Le champ de l'article 6 de la convention a également été étendu aux peines qui seraient contraires à l'ordre public de la Partie requise, permettant ainsi à la France de veiller au respect de l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants qui découle pour elle de son adhésion à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales<sup>35</sup>.

En outre, l'extradition ne peut être accordée pour les infractions considérées par la Partie requise comme des infractions politiques ou liées à des infractions de cette nature ou pour des infractions de nature exclusivement militaire (article 4 a) et d)). De même, il ne pourra être procédé à la remise de la personne réclamée si la Partie requise a de raisons sérieuses de croire que la demande est motivée par des considérations d'origine ethnique, de sexe, d'orientation sexuelle, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques (article 4 b)). L'extradition devra également être refusée si la personne est réclamée pour être jugée par un tribunal d'exception ou pour exécuter une peine prononcée par un tel tribunal (article 4 e)). Ces motifs de refus sont analogues à ceux résultant des dispositions de droit national<sup>36</sup>, et de la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957<sup>37</sup>.

En application du principe *non bis in idem*, également consacré en matière extraditionnelle par le code de procédure pénale<sup>38</sup> et la convention européenne d'extradition<sup>39</sup>, la remise n'est pas davantage accordée si un jugement définitif de condamnation, d'acquittement ou de relaxe a été prononcé par une juridiction de la Partie requise à raison de l'infraction pour laquelle la remise est demandée ou si la personne réclamée a bénéficié d'une grâce ou d'une amnistie décidée par la Partie requise (article 4 f)). De manière conforme aux standards existants en matière d'extradition, la remise est également rejetée lorsque l'action publique ou la peine se trouvent couvertes par la prescription<sup>40</sup> conformément à la législation de la Partie requise (article 4 c)).

Plusieurs motifs facultatifs de refus d'extradition sont énumérés à l'article 5.

---

<sup>33</sup> Voir [article 696-4 1°](#) du code de procédure pénale et [article 6](#) de la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957

<sup>34</sup> Voir [article 66-1](#) de la Constitution du 4 octobre 1958 : « Nul ne peut être condamné à la peine de mort ».

<sup>35</sup> [Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales](#)

<sup>36</sup> Voir [article 694-4 2°](#) et [7°](#) du code de procédure pénale

<sup>37</sup> Voir [article 3](#) de la convention européenne d'extradition

<sup>38</sup> Voir [article 694-4 4°](#) du code de procédure pénale

<sup>39</sup> Voir [article 9](#) de la convention européenne d'extradition

<sup>40</sup> Voir [article 696-4 5°](#) du code de procédure pénale et [article 10](#) de la convention européenne d'extradition

A l'instar des dispositions du code de procédure pénale et de la convention européenne d'extradition<sup>41</sup>, la convention prévoit que l'extradition peut être refusée lorsque les autorités judiciaires de la Partie requise sont compétentes pour connaître de l'infraction objet de la demande (article 5. a)) ou encore lorsque des poursuites ont été engagées dans la Partie requise pour la même infraction (article 5. b)).

De manière analogue à la réserve faite par la France à la convention européenne d'extradition<sup>42</sup>, la convention contient une clause humanitaire permettant de rejeter une demande de remise de nature à avoir des conséquences d'une exceptionnelle gravité pour la personne réclamée, notamment en raison de son âge ou de son état de santé (article 5. e)).

- *Stipulations visant à fluidifier les échanges entre les deux Parties*

Afin d'assurer la pleine recevabilité des demandes d'extradition, la convention précise quel doit être le contenu des demandes d'extradition et énumère les documents devant accompagner ces demandes (article 9). Dans le même souci d'efficacité, le texte organise les échanges entre les Parties afin de remédier aux difficultés qui pourraient résulter de demandes incomplètes ou irrégulières (article 10).

L'article 12 devrait garantir une exécution rapide des demandes d'extradition et une pleine information de la Partie requérante quant à la décision intervenue. En outre, l'article 18 offre la possibilité pour la Partie requise d'être informée des suites de la remise, en particulier dans le cas de l'extradition d'une personne aux fins de permettre l'exercice de poursuites à son encontre sur le territoire de la Partie requérante.

- *Articulation de la convention avec les conventions internationales existantes*

Le texte de la convention d'extradition organise sa nécessaire articulation avec les droits et obligations découlant pour la France des autres accords internationaux auxquels elle est d'ores et déjà Partie.

En ce sens, l'article 24 énonce que la convention d'extradition ne porte pas atteinte aux droits et engagements résultant pour chaque Partie, de tout autre traité, convention ou accord, formulation recouvrant notamment pour la France les stipulations du pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>43</sup> et celles de la convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales<sup>44</sup>.

En outre, la convention d'extradition inclut expressément les infractions en matière de taxes, d'impôts, de douane et de change dans le champ des faits susceptibles de donner lieu à extradition.

---

<sup>41</sup> Voir article 696-4 3° du code de procédure pénale et articles 7.1 et 8 de la convention européenne d'extradition

<sup>42</sup> Voir réserve faite au titre de l'article 1<sup>er</sup> de la convention européenne d'extradition

<sup>43</sup> Publié par décret n°81-76 du 29 janvier 1981.

<sup>44</sup> Publiée par décret n° 74-360 du 3 mai 1974.

## **B- Conséquences administratives**

### **1- Pour ce qui concerne la convention d'entraide judiciaire en matière pénale**

La majeure partie des demandes d'entraide sont à l'heure actuelle transmises par la France par le canal diplomatique et sur le fondement de la réciprocité internationale. La convention d'entraide judiciaire en matière pénale institue, en son article 3, un protocole de transmission des demandes d'entraide appelées à transiter directement entre autorités centrales, c'est-à-dire entre le ministère de la justice français et le ministère du Gouvernement panaméen. Une copie des demandes urgentes pourra en outre être transmise directement entre les autorités judiciaires compétentes, notamment par voie électronique.

Pour la France, le bureau de l'entraide pénale internationale de la direction des affaires criminelles et des grâces traitera l'ensemble des demandes échangées par les deux pays. Ce bureau étant d'ores et déjà en charge de la transmission aux autorités centrales des Etats étrangers ou à la mission des conventions et de l'entraide judiciaire du ministère de l'Europe et des affaires étrangères des demandes émises ou exécutées par les autorités judiciaires françaises, il n'en résultera aucune charge administrative supplémentaire pour celui-ci.

### **2- Pour ce qui concerne la convention d'extradition**

La convention d'extradition prévoit comme mode de communication entre les Parties, des transmissions par la voie diplomatique (article 9). En outre, en cas d'urgence, il est possible pour les autorités compétentes de la Partie requérante d'adresser une demande d'arrestation provisoire par la voie diplomatique ou par l'intermédiaire des autorités centrales par tout moyen laissant une trace écrite et agréé entre les Parties (article 17).

Ce protocole de communication consacre la pratique française en la matière. Ce sont donc les services compétents déjà chargés de cette mission qui seront chargés du traitement des demandes formulées en application de la convention, à savoir, pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, la mission des conventions et de l'entraide judiciaire de la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire et, pour le ministère de la justice, le bureau de l'entraide pénale internationale de la direction des affaires criminelles et des grâces.

Par voie de conséquence, l'entrée en vigueur de la convention d'extradition ne générera aucune charge administrative notable pour la Partie française.

## **V- État des signatures et ratifications**

Les conventions d'entraide judiciaire en matière pénale et d'extradition conclues entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Panama ont été signées à Panama le 11 juillet 2023 par l'ambassadeur de France au Panama, Monsieur Arnaud de Sury d'Aspremont, et le ministre des relations extérieures du Panama, Madame Janaina Tewaney Mencomo.

L'entrée en vigueur des deux conventions suppose l'accomplissement des procédures constitutionnelles requises dans chacun des deux Etats. Le Panama a fait connaître à la Partie française l'accomplissement des procédures exigées par son ordre juridique interne par notes verbales en date du 18 octobre 2024.