



**Rapport sur les**  
**ÉVÉNEMENTS**  
**SURVENUS A PANAMA**

**du 9 au 12 janvier 1964**

**établi par la**  
**commission d'enquête**  
**désignée par la**  
**Commission internationale de juristes**

---

*Commission internationale de juristes*  
Genève, Suisse

IIIST-PA\*RAP

La Commission internationale de Juristes est une organisation non gouvernementale qui jouit du statut consultatif de la catégorie B auprès du Conseil économique et social des Nations Unies. La Commission a pour but de faire connaître et promouvoir le Principe de la Légalité et la notion de la Primauté du Droit. Les membres de la Commission sont les suivants :

JOSEPH T. THORSON (Président d'honneur)	Ancien président de la Cour de l'Échiquier du Canada, Ottawa
VIVIAN BOSE (Président)	Ancien juge à la Cour suprême de l'Inde, Nouvelle-Delhi
A. J. M. VAN DAL (Vice-président)	Avocat à la Cour suprême des Pays-Bas, La Haye
JOSÉ T. NABUCO (Vice-président)	Avocat au barreau de Rio de Janeiro, Brésil
SIR ADETOKUNBO A. ADEMOLA	Président ( <i>Chief Justice</i> ) de la Cour suprême du Nigéria, Lagos
ARTURO A. ALAFRIZ	<i>Solicitor-General</i> des Philippines, ancien président de la Fédération des Associations d'avocats des Philippines, Manille
GIUSEPPE BETTIOL	Député au Parlement italien, ancien ministre, professeur à la Faculté de droit de Padoue, Rome
DUDLEY B. BONSAI	Juge au tribunal fédéral de New-York (district sud), ancien président de l'Association du barreau de la ville de New York, Etats-Unis
PHILIPPE N. BOULOS	Vice-Paésident du Conseil des ministres du Liban, Beyrouth
U CHAN HTOON	Ancien juge à la Cour suprême de l'Union Birmane, Rangoun
ELI WHITNEY DEBEVOISE	Avocat au barreau de New-York, Etats-Unis
SIR OWEN DIXON	Ancien président ( <i>Chief Justice</i> ) de la Cour suprême d'Australie, Melbourne
MANUEL G. ESCOBEDO	Professeur à la Faculté de droit de Mexico, avocat, ancien président de l'Ordre du barreau du Mexique
PER T. FEDERSPIEL	Avocat au barreau de Copenhague, député au Parlement danois, ancien président de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe,
THUSEW S. FERNANDO	Juge à la Cour suprême de Ceylan, ancien <i>Attorney-General</i> et ancien <i>Solicitor-General</i> de Ceylan
ISAAC FORSTER	Juge à la Cour internationale de Justice, ancien premier président de la Cour suprême du Sénégal, Dakar
FERNANDO FOURNIER	Avocat, ancien président de l'Ordre du barreau du Costa Rica, professeur à la Faculté de droit, ancien ambassadeur aux Etats-Unis et auprès de l'Organisation des Etats américains
OSVALDO ILLANES BENÍTEZ	Juge à la Cour suprême du Chili, Santiago
HANS-HEINRICH JESCHECK	Professeur à la Faculté de droit de Fribourg-en-Brisgau, directeur de l'Institut de droit pénal international et comparé, République fédérale d'Allemagne
JEAN KRÉHER	Avocat à la Cour d'appel de Paris, vice-président de la Fédération mondiale des Associations pour les Nations Unies, France
SIR LESLIE MUNRO	Ancien secrétaire général de la Commission internationale de Juristes, ancien président de l'Assemblée générale des Nations Unies, ancien ambassadeur de Nouvelle-Zélande aux Etats-Unis et auprès des Nations Unies
PAUL-MAURICE ORBAN	Professeur à la Faculté de droit de Gand, ancien sénateur, ancien ministre, Belgique
STEFAN OSUSKY	Ancien ministre de Tchécoslovaquie en Grande-Bretagne et en France, Washington D.C., Etats-Unis
LORD SHAWCROSS	Ancien <i>Attorney-General</i> d'Angleterre, Londres
SEBASTIÁN SOLER	Avocat, Professeur à la Faculté de droit de Buenos Aires, ancien procureur général de la République Argentine
PURSHOTTAM TRIKAMDAS	Avocat à la Cour suprême de l'Inde, secrétaire de l'Association des avocats de l'Inde, Nouvelle-Delhi
H. B. TYABJI	Avocat au barreau de Karachi, ancien juge à la Haute Cour du Sind, Pakistan
TERJE WOLD	Président de la Cour suprême de Norvège

Secrétaire général: SEÁN MACBRIDE  
Ancien ministre des Affaires étrangères de la République d'Irlande

Secrétaire administratif: EDWARD S. KOZERA  
Ancien chargé de cours droit constitutionnel à l'Université Columbia (New York)

International Commission  
of Jurists (ICJ)  
Geneva, Switzerland

**Rapport sur les**  
**ÉVÉNEMENTS**  
**SURVENUS A PANAMA**

**du 9 au 12 janvier 1964**

établi par la  
commission d'enquête  
désignée par la  
Commission internationale de juristes

HIST- PA\* RAP

---

Commission internationale de juristes  
Genève, Suisse

C. 474

## TABLE DES MATIÈRES

Introduction . . . . .	3
I. Constitution et travaux de la commission d'enquête .	5
II. Introduction historique . . . . .	10
III. L'incident du drapeau (9 janvier 1964) . . . . .	15
IV. Les incidents de Panama City . . . . .	20
V. Les incidents de Colon . . . . .	29
VI. Restrictions appliquées dans le couloir de Colon et sur le pont . . . . .	33
VII. Conclusion . . . . .	35
A. Considérations d'ordre général . . . . .	35
B. Article 3 de la Déclaration universelle . . . . .	35
C. Article 5 de la Déclaration universelle . . . . .	38
D. Article 20 de la Déclaration universelle . . . . .	39
E. Article 13 (1) de la Déclaration universelle . . . . .	41
F. Inégalité de traitement . . . . .	42
Plans annexés au rapport . . . . .	44

## INTRODUCTION

La Commission internationale de juristes a été priée par l'Association des avocats de Panama d'enquêter sur un certain nombre d'atteintes aux articles 3, 5 et 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, dont les Etats-Unis d'Amérique se seraient rendus coupables dans la République de Panama les 9, 10, 11 et 12 janvier 1964.

Elle a nommé à cette fin une commission d'enquête composée de trois juristes, MM. R. D. Belinfante, professeur à l'Université d'Amsterdam, Gustaf Petren, juge à la cour d'appel de Stockholm, et Navroz Vakil, *Senior Attorney* à Bombay.

Elle a l'honneur de rendre publics les conclusions unanimes et le rapport de ladite commission d'enquête et d'exposer les méthodes de travail que celle-ci a suivies.

L'intérêt de ce rapport ne tient pas seulement à l'importance intrinsèque des questions soulevées. C'est aussi l'un des premiers documents où les dispositions des articles 3, 5, 13 (1) et 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme aient été invoquées et soient l'objet d'une interprétation faisant autorité. Pour ce qui est de l'article 13 (1) en particulier, les auteurs du rapport l'ont pris en considération bien qu'il n'ait pas été invoqué par l'Association des avocats de Panama.

On remarquera à cet égard que la commission d'enquête a tiré argument des dispositions de l'article 3 pour donner une interprétation à cet article, et aussi à l'article 5. En formulant ses conclusions, la commission d'enquête a tenu compte des dispositions pertinentes de la Convention européenne des droits de l'homme et du Projet pan-américain de Convention des droits de l'homme. L'interprétation qu'elle a donnée des articles 3, 5 et 20 (1) de la Déclaration universelle, ainsi que l'examen auquel elle s'est livrée de ces trois textes fondamentaux, seront d'un très grand intérêt pour les juristes du monde entier, et devraient apporter une contribution de première importance à la formation d'une jurisprudence pratique en la matière.

---

La Commission internationale de juristes a contracté une dette de reconnaissance envers les gouvernements de la République de Panama et des Etats-Unis d'Amérique, et aussi envers toutes les personnes qui ont aidé la Commission d'Enquête dans sa lourde tâche. Elle y trouve la belle démonstration d'une méthode de travail raisonnée et techniquement irréprochable, mise au service d'un difficile problème de droit international.

Elle désire exprimer sa gratitude aux membres de la commission d'enquête, qui ont entrepris avec tant d'empressement une mission délicate et qui ont voué tous leur soins à la rédaction de leur rapport. Elle espère avec eux que leur mission aura contribué à développer la compréhension, la collaboration et l'amitié entre les deux pays et les deux peuples en cause. Elle sait aussi que cette mission ne leur aura valu d'autre récompense que d'avoir contribué à rapprocher ces pays d'un but sincèrement recherché.

Le présent rapport est un jugement impartial et objectif porté sur les diverses questions soulevées.

SEÁN MCBRIDE  
secrétaire général

# RAPPORT SUR LES ÉVÉNEMENTS SURVENUS A PANAMA

du 9 au 12 janvier 1964

## PREMIÈRE PARTIE

### Constitution et travaux de la commission d'enquête

1. Le 21 janvier 1964, M. Jorge E. Illueca, président de l'Association nationale des Avocats de Panama, dans une lettre adressée à M. Fernando Fournier, membre de la Commission internationale de juristes, accusait les forces de l'armée et la police des Etats-Unis stationnés dans la zone du Canal de Panama d'avoir commis des actes contraires au respect des droits de l'homme, et cela les 9, 10 et 11 janvier 1964, dans les villes de Panama et de Colon. Il demandait à la Commission de faire une enquête sur cette affaire.

2. L'auteur de la lettre accusait les forces américaines d'avoir violé les articles 3, 5 et 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies. Les accusations portées au titre des articles pertinents de cette Déclaration étaient les suivantes :

*Article 3: Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de la personne.*

Les troupes et la police des Etats-Unis stationnées dans la Zone du Canal de Panama auraient ouvert le feu sur des civils panaméens sans défense à Panama et à Colon, tuant 15 personnes. Elles auraient fait usage d'armes Smith & Wesson Special de calibre 38, et de projectiles de 7 mm et de 7,62 mm.

*Article 5: Nul ne sera soumis à la torture, ni à des peines ou des traitements cruels, inhumains ou dégradants*

Les forces de l'armée et de la police des Etats-Unis stationnées dans la Zone du Canal de Panama auraient attaqué avec des armes à feu la population civile panaméenne. Elles auraient fait usage d'armes Smith & Wesson Special de calibre 38, de projectiles de 7 mm, de 7,62 mm, de 410 et de baïonnettes.

*Article 20 (1): Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques.*

Les 9, 10 et 11 janvier 1964, la population panaméenne a usé pacifiquement de ce droit sur son propre territoire et les forces de l'armée et de la police des Etats-Unis ont fait usage d'armes légères et de bombes lacrymogènes à l'effet de s'opposer au libre exercice de ce droit.

3. La Commission internationale de juristes a constitué une commission d'enquête composée des trois observateurs suivants: le professeur A. D. Belinfante (Pays-Bas), M. Gustaf Petré (Suède) et M. Navroz Vakil (Inde). Cette commission s'est réunie à Genève le 28 février 1964, et s'est mise en route pour Panama le 1<sup>er</sup> mars 1964. Les gouvernements de la République de Panama et des Etats-Unis lui ont prêté tout leur concours.

4. Les parties en cause se sont fait représenter devant la Commission d'enquête par les mandataires suivants:

*République de Panama:*

M. Eloy BENEDETTI  
conseiller juridique du Ministère des Affaires extérieures

*Etats-Unis d'Amérique:*

M. Joseph A. CALIFANO  
conseil juridique du Ministère des Forces armées  
(chef de la délégation)

M. Sterling J. COTTRELL  
sous-secrétaire d'Etat adjoint au Département d'Etat  
pour les Affaires inter-américaines

M. Dwight McKABNEY  
conseil juridique adjoint de la Compagnie du Canal de Panama

M. Robert K. DOLAN  
Attorney de la Division civile du Ministère de la Justice

*Association nationale des Avocats de Panama*

M. Jorge E. ILLUECA  
(chef de la délégation)

M. Eduardo VALDEZ

M. Diogenes A. AROSEMENA

M. Rodrigo AROSEMENA

M. Carlos BOLIVAR PEDRESCHI

M. Guillermo MÁRQUEZ BRICEÑO

M. Ricardo A. RODRIGUEZ

5. MM. Roberto Chiari, président de la République de Panama, et Galileo Solis, ministre des Affaires étrangères, le major-général Robert J. Fleming Jr., gouverneur de la Zone du Canal, et le général Andrew P. O'Meara, commandant en chef des Forces américaines de la zone sud, ont bien voulu donner audience à la Commission d'enquête.

6. Immédiatement après son arrivée, la Commission d'enquête a tenu plusieurs réunions séparées avec les représentants des deux parties en vue d'arrêter d'un commun accord la procédure à suivre. Bien que les relations diplomatiques entre la République de Panama et les Etats-Unis d'Amérique fussent alors rompues, la Commission a insisté sur le fait que, pour qu'elle puisse s'acquitter de sa mission, il était indispensable que les deux parties assistent à tous les débats.

La Commission d'enquête a adopté le règlement intérieur ci-après:

1. Les langues officielles des débats seront l'espagnol et l'anglais.
2. L'Association nationale des Avocats de Panama sera invitée à présenter un exposé sur chacun des chefs de la plainte.
3. Aussitôt que la Commission aura reçu l'exposé de l'Association nationale des Avocats de Panama, elle le soumettra aux représentants des Etats-Unis pour qu'ils présentent leurs observations.
4. La Commission examinera ces deux exposés afin d'élucider les points contestés. Elle le fera au cours d'une réunion à laquelle les deux parties seront présentes.  
A cette réunion, les éléments de preuve proposés au sujet de tous les points contestés seront apportés. En conséquence, les parties devront être disposées à faire connaître les éléments de preuve dont elles disposent sur ces points.
5. La Commission entendra alors tous les témoignages qu'elle jugera nécessaires et pertinents. Tous ces témoignages seront entendus en présence des deux parties.
6. Chaque partie devra se faire représenter aux réunions par un seul mandataire. Celui-ci pourra être assisté d'autres personnes désignées sur une liste de six noms au plus qui aura été remise à la Commission. La liste de chaque partie sera communiquée à l'autre.

7. Les parties convinrent que la Commission avait pour mandat d'enquêter sur les questions suivantes:

1. Décès de quinze personnes survenus lors des événements des 9, 10 et 11 janvier 1964 à Panama et à Colon. Accusation de violation de l'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.
2. Tirs d'armes à feu depuis la Zone du Canal en direction du territoire de Panama les 9, 10 et 11 janvier 1964. Accusation de violation de l'article 5 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.
3. Dissolution d'une réunion d'étudiants panaméens de la Zone du Canal dans l'après-midi du 9 janvier 1964. Accusation de violation de l'article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.
4. Accusation de blocus abusif du pont de Panama et du corridor de Colon lors des événements des 9, 10 et 11 janvier 1964.

8. La troisième question ci-dessus fut par la suite élargie jusqu'à comprendre les mêmes faits que ceux qui visait l'accusation correspondante portée dans la lettre du 21 janvier mentionnée ci-dessus. Outre ces quatre questions, les parties convinrent de fournir des exposés écrits portant sur des accusations d'inégalité de traitement imposée dans la Zone du Canal.

9. Les audiences furent présidées à tour de rôle par chacun des membres de la Commission d'enquête.

M. Rodrigo Oreamuno (Costa-Rica) fit fonction de secrétaire et d'interprète de la Commission, et Mme Angela Fahlbert de secrétaire administrative.

L'audition des témoignages a occupé une centaine d'heures, au cours desquelles 26 témoins ont été entendus par la Commission. Les parties ont eu la possibilité de questionner les témoins. Un grand nombre de documents ont été produits. Tous les documents présentés par une partie ont été communiqués à l'autre. La Commission d'enquête a entendu les thèses des représentants des deux parties. Les débats ont été enregistrés sur bandes magnétiques.

La Commission d'enquête, accompagnée des représentants des parties, s'est transportée à Colon le 12 mars, de 9 h. à 12 h., et

à plusieurs points de la ville de Panama et de la Zone du Canal  
le 13 mars, de 9 h. à 11 h.

Les membres de la Commission ont quitté la République de  
Panama le 14 mars 1964.

## DEUXIÈME PARTIE

### Introduction historique

10. L'histoire des relations entre la République de Panama et les Etats-Unis est, dans une grande mesure, celle du Canal. Elle a débuté dès que prit forme le projet de construction d'un canal. On sait que la tentative française s'était terminée par un abandon. Les Etats-Unis prirent la relève là où la compagnie française s'était arrêtée. Ils conclurent en 1903 avec la Colombie un traité par lequel celle-ci accordait aux Etats-Unis le droit de percer un canal et d'acquérir une bande de terre de chaque côté dudit canal dans la province colombienne du Panama. Ce traité, dénommé « Traité Hay-Herran de 1903 », ne fut pas ratifié par la Colombie, et le 3 novembre 1903 la province de Panama proclama son indépendance. La jeune République de Panama, reconnue par les Etats-Unis d'Amérique le 13 novembre 1903, conclut avec ces derniers un accord concernant la construction d'un canal, accord dit « Convention Hay-Bunau-Varilla du 18 novembre 1903 ». Ce traité est encore en vigueur et constitue le fondement des relations entre le Panama et les Etats-Unis.

11. L'article 2 du traité s'ouvre par la déclaration suivante: « La République de Panama accorde à perpétuité aux Etats-Unis le droit d'usage, d'occupation et de contrôle d'une bande de terre immergée et émergée pour la construction, l'entretien, l'exploitation, l'assainissement et la protection dudit canal. Cette bande de terre aura une largeur de dix milles, soit 5 milles de chaque côté de la ligne médiane du cours du canal à construire... »

12. L'article 3 dispose ensuite que: « La République de Panama accorde aux Etats-Unis, sur la zone mentionnée et décrite à l'article 2 du présent accord et dans les limites des terres et eaux annexes mentionnées et décrites dans ledit article, les droits, le pouvoir et l'autorité que les Etats-Unis détiendraient et exerceraient s'ils avaient la souveraineté sur le territoire intéressé, l'exercice par la République de Panama de ces droits, pouvoir et autorité en étant totalement exclus. »

13. En vertu de cette Convention fut créé un territoire soumis à un statut particulier, situé de part et d'autre du Canal et couvrant une superficie d'environ 650 milles carrés, qui divisa en deux parties le territoire de la République de Panama. Le Canal, ouvert au trafic en 1914, a été de la plus haute importance pour le développement de l'économie de la République de Panama. De fait il en est l'élément le plus important, car outre les recettes directes qu'il procure au budget, il est la source de revenus considérables. En revanche, l'interprétation des dispositions précitées de la Convention sur l'exercice de la souveraineté a donné lieu à des controverses presque dès le début. Il ne s'agira pas, dans le présent rapport, de proposer des solutions aux problèmes que posent l'interprétation de la Convention de 1903 et les droits qui découlent de cette interprétation. Néanmoins, il est nécessaire d'exposer clairement les deux interprétations données par les parties.

14. Selon la République de Panama et l'Association nationale des Avocats de Panama, l'interprétation de ces clauses doit être limitée et régie par les fins générales de la Convention, à savoir la construction, l'entretien, l'exploitation, l'assainissement et la protection du Canal. Conformément à cette Convention, la souveraineté accordée en vertu des deux articles précités se limiterait strictement à ces fins. Cette interprétation a été avancée dès 1904, quand le gouvernement de Panama a revendiqué l'autorité sur tous les ports, y compris ceux de la Zone du Canal, et a voulu contester aux Etats-Unis le droit de créer des bureaux de douane et un service postal, motif pris que ces services ne sont pas liés à la construction ni à l'entretien du Canal. En revanche, les Etats-Unis prétendent qu'aux termes de la Convention la Zone du Canal est placée sous leur autorité et leur juridiction exclusives, la République de Panama ne pouvant y exercer aucun droit, spécialement d'usage, d'occupation, de protection, ni aucun pouvoir ou autorité.

15. Dans la Zone du Canal, le pouvoir exécutif est exercé par un gouvernement nommé par le président des Etats-Unis. Le gouvernement de la Zone du Canal dépend du Ministre des Forces armées des Etats-Unis. Le gouverneur est en même temps directeur de la Compagnie du Canal de Panama, dont le capital appartient au gouvernement américain et qui exploite le Canal. Le pouvoir législatif y est exercé par le Congrès des Etats-Unis, et le pouvoir judiciaire par un tribunal de district qui relève de la justice fédérale américaine. Un important noyau de population américaine est implanté en permanence dans la Zone du Canal. Il comprend les fonctionnaires et employés de l'Administration de la Zone et de la

Compagnie du Canal, qui représentent avec leurs familles environ 16.000 personnes. En outre des citoyens non américains, surtout panaméens, résident dans la Zone où ils sont également employés. La population civile toute entière, forte d'environ 27.300 personnes, constitue une communauté distincte qui échappe totalement à la juridiction ou à l'administration de la République de Panama. De plus, les Formes armées américaines stationnées dans la Zone du Canal comptent, avec les familles, près de 20.000 personnes, ce qui porte la population totale de la Zone à 47.000 personnes environ.

16. L'interprétation de la Convention de 1903 a donc une grande importance pratique. La Convention a été modifiée en 1936, 1942, 1947 et 1955, mais le problème principal n'a pas été résolu, et il est à l'origine des difficultés actuelles. Les Panaméens désirent que soit reconnue la souveraineté nominale de leur gouvernement sur la Zone du Canal, et c'est pourquoi le déploiement du drapeau panaméen aux côtés de celui des Etats-Unis dans la Zone du Canal a revêtu une très grande importance en tant que symbole de cette souveraineté nominale.

17. La question du drapeau a été l'une des principales causes des troubles violents qui ont eu lieu à Panama en novembre 1959. Le 7 septembre 1960, le président Eisenhower prit « de son plein gré, la décision unilatérale » d'arborer le drapeau panaméen en même temps que celui des Etats-Unis sur Shaler Triangle, place de Panama-City qui fait partie de la Zone. Cette mesure ne donna cependant pas satisfaction aux Panaméens, qui prétendaient fonder leurs prétentions sur l'interprétation de la Convention.

18. Le 13 juin 1962, le président Kennedy et le président Chiari publièrent dans un communiqué une décision commune aux termes de laquelle « leurs représentants veilleraient à ce que le drapeau panaméen soit hissé dans la Zone du Canal ». Les deux drapeaux flottaient depuis le 12 octobre 1962 au pont des Amériques (Thatcher Ferry Bridge), et depuis la fin du même mois sur les bâtiments de l'administration à Balboa Heights, dans Panama-City, et à Cristobal. Entre temps, la commission mixte, qui avait été créée à la suite du communiqué du président Kennedy et du président Chiari du 13 juin 1962, parvint le 10 janvier 1963 à un accord aux termes duquel les deux drapeaux devaient être déployés dans la Zone du Canal partout où celui des Etats-Unis avait été hissé par les autorités civiles. Toutefois cet accord ne fut pas exécuté immédiatement. Selon les Etats-Unis, le retard apporté à sa mise en

œuvre serait venu du gouvernement américain, qui attendait que l'autorité judiciaire ait statué sur la constitutionnalité de l'accord sur « les deux drapeaux ». Le délai de recours contre la décision qui fut rendue le 8 juillet 1963 expira le 27 septembre 1963, sans qu'aucun recours ait été introduit.

19. C'est à ce moment seulement que le gouverneur de la Zone du Canal prit des mesures pour l'application de l'accord. Mais il ne l'appliqua pas en ce sens que le drapeau panaméen flotte aux côtés de celui des Etats-Unis partout où ce dernier était arboré à la date du 10 janvier 1963. Le gouverneur choisit dix-sept endroits où les deux drapeaux devaient être déployés. Ailleurs, là où il était en général arboré jusqu'alors, le drapeau des Etats-Unis fut amené sur ordre du gouverneur le 30 décembre 1963. En ce qui concerne les établissements scolaires, le gouverneur ordonna que, bien que le drapeau des Etats-Unis ne dût pas être hissé devant les bâtiments, il était « conforme à la loi et aux coutumes, qui exigent que le drapeau soit déployé dans les écoles ou à proximité », que le drapeau des Etats-Unis continuât d'être déployé dans les salles de cours ou ailleurs à l'intérieur des écoles.

20. Cette façon d'appliquer l'accord conclu entre les deux présidents ne donna satisfaction ni à la population panaméenne, ni aux Américains de la Zone du Canal. Les Panaméens furent irrités de voir que leur drapeau n'était pas hissé aux côtés de celui des Etats-Unis partout où celui-ci avait été arboré auparavant par les autorités civiles. D'autre part, les Américains de la Zone n'acceptaient pas facilement que leur drapeau fût retiré de la façade des établissements scolaires où, suivant la coutume américaine, il avait flotté jusqu'alors.

21. Lorsque, après les vacances de Noël, les écoles de la Zone rouvrirent le 2 janvier 1964, le drapeau des Etats-Unis qui flottait d'ordinaire devant le collège de Balboa, point de la Zone proche de Panama-City, n'y était plus. Quelque quatre ou cinq cents étudiants du collège adressèrent une protestation au président Johnson. Le 7 janvier 1964, avant le début des cours, un certain nombre d'étudiants parvinrent à hisser le drapeau bien que les drisses du mât fussent verrouillées. Les pouvoirs publics de la Zone du Canal et les autorités scolaires firent immédiatement retirer le drapeau. Mais avant midi, les étudiants le hissèrent de nouveau, et un groupe d'étudiants se porta autour du mât afin d'empêcher les autorités d'intervenir. Le soir, environ 25 étudiants restèrent de garde pour la nuit; des sympathisants leur apportèrent de la

---

nourriture et des couvertures. Dans la soirée, les étudiants amenèrent les couleurs et les envoyèrent de nouveau le matin suivant. Les autorités scolaires et civiles n'intervinrent pas. Le 8 janvier, le gouverneur fit une déclaration dans laquelle il demandait à tous les citoyens américains, quelle que fût leur opinion personnelle, de faire en sorte que les engagements pris par le pays fussent tenus. Le lendemain, 9 janvier 1964, le gouverneur fit radiodiffuser une nouvelle déclaration au sujet du drapeau, puis il quitta la Zone pour les Etats-Unis dans l'après-midi.

---

## TROISIÈME PARTIE

### L'incident du drapeau (9 janvier 1964)

22. Aussitôt que la nouvelle de l'incident du drapeau au collège de Balboa se répandit à Panama-City, des étudiants de l'Institut national panaméen projetèrent de réagir. Le 8 janvier 1964 un de leurs chefs de file, M. Guillermo Guevara Pas, accompagné de deux autres étudiants panaméens, se rendit au collège, vit le principal et lui posa des questions au sujet du drapeau. Le principal le renvoya au fonctionnaire des services d'information du Canal de Panama, M. Baldwin, avec qui il eut alors un entretien. M. Guevara Pas ne dit pas au principal ni à M. Baldwin que lui-même et ses condisciples envisageaient une manifestation devant le collège de Balboa pour le lendemain.

23. Le lendemain 9 janvier, après les cours, vers 16 h. 45, un groupe d'environ 200 étudiants quitta l'Institut national panaméen et se dirigea vers la Zone du Canal par la rue Gorgas. Ils portaient un drapeau panaméen, le fanion de leur organisation et des pancartes. Il semble que cette marche ait été soigneusement préparée, et qu'elle n'ait pas été entièrement spontanée de la part des étudiants. Le drapeau qu'ils portaient était celui de l'Institut national panaméen, que le directeur leur avait confié en vue d'une manifestation devant le collège de Balboa, sans prendre soin de s'assurer que les étudiants eussent reçu des autorités du collège ou de la Zone du Canal l'autorisation d'entreprendre cette manifestation. Les étudiants étaient accompagnés de photographes et d'opérateurs de cinéma, et avant leur retour sur le territoire de la République de Panama la nouvelle de leur manifestation s'était répandue dans la population, et une foule les attendait près de la frontière de la Zone. Le fait qu'une délégation de ces étudiants ait été reçue par le président de la République de Panama immédiatement après leur retour donne à penser que les autorités panaméennes avaient peut-être été averties au préalable de cette manifestation. En tout état de cause, le ministre des Affaires extérieures avait été informé par les étudiants de leur projet avant leur départ.

---

24. Il est hors de doute que la marche de ces étudiants revêtus de leurs uniformes sur la Zone du Canal a commencé pacifiquement et dans l'ordre. Néanmoins, ils portaient des pancartes conseillant au gouverneur Fleming de rentrer dans son pays et revendiquant la souveraineté exclusive de Panama sur la Zone.

25. Après avoir dépassé l'immeuble de l'administration de la Zone, les étudiants furent stoppés par le chef de la police américaine du quartier de Balboa, le capitaine Gaddis Wall, qui leur demanda quelles étaient leurs intentions. M. Guillermo Guevara Pas lui indiqua qu'ils voulaient hisser le drapeau panaméen en haut du mât du collège de Balboa et chanter à cet endroit leur hymne national. Le capitaine Wall, s'adressant aux étudiants par le truchement d'un interprète, refusa de laisser le défilé approcher du mât dressé devant le collège, mais proposa que cinq étudiants déploient entre leurs mains le drapeau panaméen au pied de ce mât et chantent l'hymne national; ils ne seraient pas autorisés à y hisser leur drapeau. Le reste des étudiants fut invité à se tenir de l'autre côté de la rue Gorgona, séparé par la police des étudiants et des adultes américains, ainsi que de la délégation qui portait le drapeau.

26. Le capitaine Wall avait donné aux étudiants l'assurance que leur délégation serait parfaitement protégée et qu'ils n'avaient pas à se soucier de sa sécurité. Les étudiants panaméens se consultèrent alors pour savoir s'ils allaient accepter la proposition du capitaine Wall. Après environ 45 minutes de délibérations, M. Guevara Pas fit savoir au capitaine Wall qu'ils acceptaient. Cinq étudiants, quatre tenant le drapeau et un le fanion, traversèrent donc la rue Gorgona et suivirent le Capitaine Wall en direction du collège. Un sixième étudiant, porteur d'une pancarte indiquant que seul le Panama avait la souveraineté sur la Zone du Canal, se joignit au groupe qu'accompagnaient quelques agents de police.

27. Compte tenu de ce qu'il avait fallu recourir à des interprètes, de l'état d'agitation des intéressés et de la longueur des discussions, il n'est pas exclu que les étudiants aient mal compris la proposition du capitaine Wall, et cru avoir l'autorisation de hisser le drapeau panaméen aux côtés du drapeau américain, et pas simplement de le déployer entre leurs mains au pied du mât.

28. Lorsque les six étudiants, accompagnés du capitaine Wall, arrivèrent à la petite haie qui entoure le mât, certains se mirent à

discuter et à insister pour que les couleurs panaméennes soient envoyées aux côtés du drapeau américain qui flottait déjà. Le mât était doté de deux jeux de drisses qui auraient permis de hisser les deux drapeaux, mais le capitaine Wall déclara qu'il avait des ordres pour refuser que le pavillon panaméen fût hissé. Après quelques minutes de vive discussion, le groupe des six étudiants, entouré par un cordon de police, franchit la haie et s'approcha du mât.

29. Entre-temps, quelque 400 à 500 étudiants et adultes américains s'étaient rassemblés devant le collège. Des étudiants américains faisaient cercle autour du mât à l'intérieur de la haie. Les Américains, a dit le capitaine Wall, « ne se sont pas conduits tout à fait comme je l'aurais espéré ». Il semble que les étudiants du collège de Balboa de même que les adultes aient élevé des protestations assez énergiques contre la manifestation des Panaméens. Lorsque ces derniers s'approchèrent du mât, la foule d'étudiants du collège et d'adultes entonna l'hymne national des Etats-Unis, ce qui aggrava apparemment la situation. A ce moment, la délégation panaméenne était complètement encerclée par les Américains.

30. Le capitaine Wall, ne s'efforça pas réellement de calmer les étudiants et adultes américains. Rien n'indique que lui-même, ou tout autre représentant de l'autorité présent sur les lieux ou se trouvant à proximité, ait tenté de persuader les Américains de se tenir tranquilles lorsque le drapeau fut déployé. Personne ne leur expliqua non plus que la manifestation était dirigée contre le fait que *seul* le drapeau américain flottait devant le collège de Balboa, contrairement aux accords passés entre les deux gouvernements et aux ordres des autorités de la Zone du Canal.

31. C'est à ce moment, semble-t-il, que le capitaine Wall prit la décision subite de mettre fin à la manifestation des étudiants panaméens. Il leur demanda de se retirer, mais ils insistèrent pour déployer leur drapeau et pour chanter leur hymne national, accusèrent le capitaine Wall de ne pas tenir parole et refusèrent de s'en aller. Le groupe principal des étudiants panaméens se tenait encore de l'autre côté de la rue Gorgona, séparé de la délégation des six par un cordon de police. Le capitaine Wall ordonna aux agents de police qui avaient accompagné la délégation de ramener les six membres jusqu'au groupe principal en brandissant leurs matraques devant eux. Les agents s'avancèrent alors et sommèrent la délégation de gagner l'autre côté de la rue Gorgona. Les étudiants américains qui se tenaient également à l'intérieur de la haie entourant le mât, se joignirent aux agents, et une mêlée s'ensuivit,

avec les étudiants panaméens au centre. Ceux-ci, qui portaient leur drapeau, furent soumis à une très forte bousculade; deux d'entre eux trébuchèrent par-dessus la haie, et d'autres tombèrent 20 mètres plus loin. A un certain moment, dans la mêlée générale, le drapeau panaméen fut déchiré. Il n'a pas été prouvé qu'il ait été déchiré à dessein par des adultes ou des étudiants américains, ni qu'il n'était pas déjà légèrement abîmé avant que les six étudiants ne se rendissent au pied du mât en compagnie du capitaine Wall; il est très probable que ce drapeau de soie ne pouvait résister à la bousculade qui se produisit.

32. La délégation des étudiants panaméens fut refoulée de force par les agents de police équipés des matraques spécialement utilisées dans les manifestations, jusqu'à ce qu'elle eût rejoint la masse des étudiants derrière le cordon de police de l'autre côté de la rue Gorgona. Il est douteux que les agents de police ne se soient servis de leurs matraques qu'en les tenant à deux mains devant eux pour refouler la délégation, certains semblent en avoir fait un usage agressif contre les étudiants panaméens qui battaient en retraite. Aussitôt que les autres étudiants, qui avaient attendu jusque là sur le trottoir opposé, virent les agents de police repousser leurs camarades par la force, ils se mirent à pousser des cris et à manifester leur mécontentement. Quelques pierres furent lancées sur le cordon de police; l'une d'elles atteignit et perça le casque d'un agent qui fut légèrement blessé.

33. Les deux cents étudiants panaméens qui manifestaient commencèrent alors à se retirer assez rapidement. Les voitures de la police les suivirent. Il semble que l'annulation de la manifestation, la retraite des manifestants portant un drapeau en lambeaux, le comportement hostile des Américains en face du collège de Balboa et pendant qu'ils se retiraient, ainsi que l'absence de toute tentative efficace de la part de la police pour calmer les Américains, aient causé une certaine panique et un certain ressentiment parmi les étudiants panaméens. Le cortège se scinda en deux groupes, le plus petit s'engageant sur l'avenue Roosevelt et se dirigeant vers le quartier de Curundu, le deuxième reprenant la rue Gorgas par où les étudiants étaient arrivés et se dirigeant vers l'avenue du 4 juillet. Pendant leur marche de retour vers Panama City, les étudiants causèrent des dégâts considérables. Ils firent rouler les poubelles sur la chaussée, selon eux pour ralentir les voitures de police qui les suivaient. Ils brisèrent des vitres ainsi que les installations d'éclairage public. Juste avant de quitter la zone, ils détruisirent les signaux de circulation de l'avenue Kennedy. Quand ils

arrivèrent à la hauteur de la cathédrale Saint Luc, on aurait entendu deux détonations. Il pourrait s'agir de coups de pistolet, mais aucun renseignement précis sur ce point n'a pu être recueilli.

34. Le principal groupe d'étudiants quitta la zone vers 18 h. 45 ou 19 heures pour se diriger vers l'Institut national, du côté panaméen de l'avenue du 4-Juillet.

## QUATRIÈME PARTIE

### Les incidents de Panama City

35. Comme nous l'avons indiqué, avant même que les étudiants panaméens eussent atteint la ligne de frontière, le bruit des incidents et la nouvelle de la mise en pièces du drapeau panaméen s'étaient, comme l'ont dit certains témoins, « répandus comme une trainée de poudre dans toute la ville », et une foule de plusieurs centaines de personnes s'était déjà rassemblée dans la rue G, qui donne sur l'avenue du 4-Juillet, vers 18 h. 30.

36. Lorsque les étudiants panaméens franchirent la limite entre la zone du canal et la République de Panama, entre 18 h. 45 et 19 h., toute une série d'actes de violence avait déjà été commise. Un certain nombre de voitures avaient été renversées et incendiées sur l'avenue du 4-Juillet à proximité de l'Institut national.

37. La foule s'accrut rapidement, et en moins d'une demi-heure, plusieurs milliers de personnes s'étaient massées le long de la frontière, du point d'entrée de la rue Balboa jusque la gare d'Ancon. La nervosité allait croissant sur plusieurs points le long de la frontière, des manifestants essayèrent à plusieurs reprises de pénétrer dans la Zone du Canal en vue non seulement d'y planter des drapeaux panaméens, mais encore d'allumer des incendies et de commettre d'autres atteintes à la sécurité publique.

38. Entre-temps, les autorités de la Zone du Canal avaient tenté à plusieurs reprises d'appeler à l'aide la garde nationale de Panama, pour lui demander d'endiguer la violence de la foule. Entre 18 h. 30 et 20 h. 30, les autorités américaines appelèrent la garde nationale à sept ou huit reprises sans aucun résultat. Au contraire, la garde fut délibérément tenue à l'écart des points critiques à Panama-City jusqu'au matin du 13 janvier.

39. Au début, la force de police américaine du district de Balboa, qui compte au maximum 80 hommes, s'efforça de contenir la foule déchaînée le long de la frontière sur près de 2 km en utilisant la plus grande partie de ses réserves en gaz lacrymogènes. Puis, lors-

qu'elle dut faire face à une foule hostile de plus en plus nombreuse, elle dut la menacer de ses armes. Etant donné l'importance de la foule et les effectifs de police limités dont les autorités de la zone du canal disposaient, vers 20 heures M. Parker, adjoint au gouvernement et qui à ce moment faisait fonction de gouverneur de la zone, fit appel au commandant en chef des forces américaines, le général O'Meara. Il lui fit savoir qu'il était incapable de maintenir l'ordre plus longtemps avec la seule aide de la police, et sollicita l'assistance des Forces armées. Immédiatement le général O'Meara lui accorda cette assistance.

40. Pour tenter d'apaiser la foule aux points où elle s'était rassemblée, le général O'Meara envoya un petit avion qui diffusa par haut-parleur des appels en espagnol et en anglais, enjoignant aux résidents des deux côtés de la frontière de rentrer chez eux. Il apparaissait que l'avion survola non seulement le territoire de la Zone du Canal, mais aussi une partie du territoire adjacent de la République de Panama. Etant donné l'objectif du vol, on ne peut guère prétendre qu'il s'agissait d'une grave violation de l'espace aérien de la République de Panama. D'autre part, il n'a pu être établi que les autorités panaméennes aient fait aucune tentative pour apaiser, calmer ou maîtriser par tout autre moyen la violence de la foule. Au contraire, il semble que les déclarations officielles faites à la radio et à la télévision aient eu plutôt le caractère d'incitation à la violence. Des bombes incendiaires ou « cocktails Molotov » furent utilisées pendant l'émeute. La Commission d'enquête n'a pas pu savoir quand, où ni par qui elles avaient été fabriquées. Le fait qu'il en a été fabriqué et qu'elles ont été utilisées semblerait indiquer une certaine mesure de préméditation et d'organisation.

41. La Commission d'enquête va examiner, dans les paragraphes ci-après, les événements qui se sont produits sur différents points de la ligne de démarcation entre la République de Panama et la Zone du Canal.

42. Le 9 janvier, entre 19 h. et 19 h. 30, une partie de la foule s'était massée aux environs de la gare d'Ancon et de la blanchisserie d'Ancon. Au point où la rue Frangipani coupe l'avenue Roosevelt, la foule commença à s'en prendre aux voitures qui passaient, à les renverser et à les incendier. Elle tenta également de mettre le feu à la blanchisserie en y poussant une voiture en flammes et en utilisant des « cocktails Molotov ». Une autre partie de la foule fit irruption dans la gare et se mit à la saccager. Un petit groupe d'agents de police sous les ordres d'un sergent s'efforçait de

mettre un terme à ces désordres. Afin d'empêcher la foule de pénétrer dans les quartiers résidentiels qui s'étendent derrière la blanchisserie, la police prit position derrière la blanchisserie et la gare. Un petit théâtre qui se trouve entre la blanchisserie et le quartier résidentiel fut évacué. De cette position la police, utilisant des gaz lacrymogènes, se mit à repousser la foule. Lorsqu'il apparut que la situation s'aggravait, le sergent ordonna à ses hommes de faire usage de leurs pistolets. Le feu fut dirigé par-dessus les têtes de la foule et aussi vers le sol, devant la foule, mais il semble qu'une partie des coups de feu ait été dirigée vers la foule elle-même.

43. Vers 19 h. 45, un étudiant de l'Institut national, Ascanio Arosamena, âgé de 20 ans, fut mortellement frappé par une balle tirée par la police qui l'avait touché à l'épaule et avait pénétré dans le thorax. Il semble également que d'autres personnes furent blessées à ce moment par le tir de la police. Les coups de feu firent reculer la foule. Certains ont prétendu qu'on avait alors vu des civils de la Zone du Canal utiliser des armes à feu en même temps que la police, mais la Commission d'enquête n'a recueilli aucun témoignage qui lui permette de confirmer ou d'infirmer cette allégation.

44. L'incendie de la blanchisserie d'Ancon fut rapidement éteint. Quelques minutes avant 21 heures, l'armée américaine releva la police dans ce secteur. Il semble qu'il n'y ait plus eu aucun autre incident dans ce quartier.

45. Après 19 heures, non loin de l'Institut national et à l'ouest de celui-ci le long de l'avenue du 4-Juillet, la foule renversa et incendia des automobiles, lança de grosses pierres dans la Zone du Canal et provoqua d'autres dégâts. Elle s'en prit également à la clôture métallique qui protège la Zone du Canal sur la pente située le long de l'avenue. Vers 21 heures elle réussit à abattre la clôture. En quelques minutes, la foule tourbillonnante déferlait sur le territoire de la Zone du Canal en un point proche de la résidence de M. Crowe, juge fédéral de district. En cet endroit, la pente est assez forte. Les quelques policiers qui s'y trouvaient postés continrent la foule en lançant des grenades lacrymogènes. La foule était armée de pierres et de cocktails Molotov, dont plusieurs atteignirent la maison du juge, construction en bois assez ancienne qui prit feu en plusieurs points. La foule monta à l'assaut de la pente et atteignit la maison. La police la repoussa en tirant des coups de fusil en l'air. Il n'apparaît pas que ces coups de feu aient fait de victimes. Avec l'aide de la brigade des pompiers de la Zone

du Canal, la police réussit à éteindre l'incendie. Une inspection de la maison a permis d'établir qu'elle avait essuyé des coups de feu.

46. Vers 21 h. 30, les troupes américaines occupèrent le quartier et aucun autre incident n'éclata. Le juge et sa famille abandonnèrent la maison le lendemain matin.

47. Vers 20 heures, une foule importante, évaluée à plus d'un millier de personnes, s'efforça par un mouvement concerté de pénétrer dans la Zone du Canal par la route de Balboa, venant de la région d'El Chorillo sur le territoire de Panama. Il semble qu'une centaine de personnes ou plus aient réussi à s'avancer de 650 mètres environ dans la Zone du Canal sur la route de Balboa. De ce point, la foule fut repoussée par la police de la Zone du Canal, d'abord à l'aide de gaz lacrymogènes, puis, sans doute quand la police eut épuisé sa réserve de gaz, par un tir de revolvers. Il semble que l'utilisation des armes à feu fût alors le seul moyen qui permît au petit nombre d'agents de police présents d'empêcher la foule de faire irruption dans la Zone du Canal. La Commission d'enquête a l'impression ici encore que les policiers n'ont pas seulement tiré en l'air ou en direction du sol, mais que certains coups de feu ont visé la foule elle-même et causé un certain nombre de victimes.

48. Un jeune garçon, Estanislao Orobio, âgé de 18 ans, fut mortellement blessé dans le courant de la nuit du 9 au 10 janvier dans ce même quartier. On prétend qu'il est tombé victime de la fusillade déclenchée par la police de la Zone du Canal dans ce secteur le soir du 9 janvier, alors qu'il brandissait un drapeau panaméen avec d'autres compagnons. La Commission d'enquête n'est pas entièrement convaincue par les éléments de preuve avancés pour établir les circonstances de la mort de ce jeune homme. Le moment où il a été blessé — il est décédé le 11 janvier — demeure entouré d'incertitude, ainsi que le type d'arme à feu qui causa ses blessures. Dans ces conditions, la Commission n'est pas en mesure de conclure s'il a été victime du tir de la police, ou d'un tir déclenché ultérieurement par l'armée, ou s'il a été blessé d'autre manière.

49. Le 9 janvier, vers 22 h. 30, l'armée américaine se chargea de ce secteur, et aucun incident ne fut plus signalé.

50. Le secteur où la violence et les dégâts semblent avoir été les plus graves correspond à la partie centrale de la ligne de démarcation, dans le quartier de la place Shaler, du Palais législatif et du Pan-American Building du côté panaméen, et de l'hôtel Tivoli du côté de la Zone du Canal. Lorsque les étudiants pana-

méens revinrent de la manifestation du Collège Balboa, vers 19 heures, ils furent rejoints par une foule importante. Les étudiants et la foule se mirent alors à détruire les feux de croisement, ainsi que l'éclairage public le long de l'avenue du 4-Juillet. Au moment où furent commis les premiers actes de violence, la circulation sur l'avenue était encore assez dense comme chaque jour en fin de journée, et la foule se mit à lapider les voitures qui passaient. La police de la Zone du Canal éprouva des difficultés à régler et à protéger la circulation. Peu après 19 heures, il semble que le flux normal de la circulation ait cessé et que la chaussée ait été occupée par une foule tourbillonnante et déchaînée. La police américaine renonça à régler la circulation et prit position de l'autre côté de l'avenue du 4-Juillet, sur la déclivité qui se trouve à la limite du territoire de la Zone du Canal et où une clôture marque la frontière, afin d'empêcher la foule d'escalader la pente et de franchir la clôture.

51. Entre 19 h. 30 et 20 heures, une foule importante s'assembla dans l'avenue du président Kennedy et se massa près du Pan-American Building; on l'a évaluée à plusieurs milliers de personnes. La foule se mit à renverser et à incendier les voitures, à détruire l'éclairage public, à enfoncer les portes et les fenêtres, à piller et saccager des magasins et des immeubles. Des groupes tournèrent leur fureur contre des magasins de Panama City, le long de l'avenue du 4-Juillet et d'autres rues adjacentes, où des vitres furent brisées et des portes enfoncées. L'émeute dura tard dans la nuit, et la foule mit le feu au Pan-American Building qui fut complètement détruit. Il semble que six personnes, qui étaient peut-être des pil-lards, aient été prises au piège dans le bâtiment, où leurs cadavres furent trouvés le lendemain matin.

52. L'hôtel Tivoli est une vieille construction en bois, situé derrière la clôture métallique qui longe l'avenue du 4-Juillet. Une partie de la foule approcha de l'hôtel à plusieurs reprises dans la soirée du 9 janvier et se mit à le bombarder de cocktails Molotov et de pierres. L'hôtel était alors occupé par un certain nombre de pensionnaires, parmi lesquels se trouvaient des femmes et des enfants. La police de la Zone du Canal repoussa la foule à l'aide de gaz lacrymogènes et il semble qu'elle ait pu rester maîtresse de la situation jusque vers 20 h. 30, heure où elle fut relevée dans ce secteur par l'armée.

53. Les troupes américaines prirent position le long de l'avenue Kennedy, entre le Couvent Mary Knoll, l'hôtel Tivoli et la

blanchisserie d'Ancon. Les troupes utilisaient des voitures blindées de transport de personnel. Les effectifs déployés paraissent avoir réussi à contenir la foule et à l'avoir empêchée de pénétrer plus avant dans la Zone du Canal, en utilisant des quantités importantes de gaz lacrymogènes.

54. Plus tard dans la soirée, entre 22 heures et 22 h. 30, les troupes américaines, en poste à proximité de l'hôtel Tivoli, subirent le tir d'armes diverses provenant de différentes directions du côté panaméen. Pour une bonne part le feu semblait provenir du Pan-American Building et du Palais législatif, situés en territoire panaméen. Dès le moment où l'armée avait la situation en mains dans la Zone du Canal, il semble que le général O'Meara ait donné des ordres précis à la troupe, lui interdisant de tirer et d'utiliser quelque arme à feu que ce soit. Mais quand le feu venant du territoire panaméen fut devenu plus nourri et plus efficace vers 22 h. 50, le général commandant la zone donna l'ordre de riposter par un tir au fusil de chasse sur les tireurs panaméens afin de les neutraliser. Les munitions utilisées pour ce tir furent strictement limitées à du plomb No 4-7/1 1/2.

55. L'hôtel Tivoli et la région avoisinante semblent avoir été la cible principale des tireurs postés du côté panaméen pendant ces journées. Les balles retrouvées prouvent que les armes utilisées par les panaméens comprenait des carabines, des revolvers à canon long et à canon court, ainsi que des armes automatiques de 380 (9 mm). On a découvert, sur les murs de l'hôtel Tivoli, non moins de 465 traces de projectiles. Il semble que les calibres utilisés allaient de 22 à 45 (5,5 mm à 11,35 mm) avec une prédominance du calibre 22. Selon d'autres témoignages, des rafales intermittentes d'armes automatiques ou semi-automatiques furent déclenchées par intervalles du côté panaméen à partir du 0 h. 30 environ jusqu'aux premières heures de la matinée du 1<sup>er</sup> janvier. A Panama City, des pillards avaient envahi la boutique d'un armurier et s'étaient emparés d'armes et de munitions.

56. Un groupe de tireurs d'élite de l'armée américaine choisis avec soin et placés sous les ordres d'un sergent fut mis en position dans l'hôtel Tivoli en fin de soirée le 9 janvier. Le général O'Meara demanda au moins à deux reprises aux autorités panaméennes de faire cesser le tir. Les autorités panaméennes n'ayant rien fait ni donné aucun ordre à la garde nationale, le général O'Meara décida après minuit d'autoriser les tireurs d'élite américains à tirer à la carabine de calibre 30 pour neutraliser les tireurs

panaméens. A ce moment 4 soldats américains avaient été blessés, ce qui portait le total des pertes américaines à 6, car un soldat et un civil avaient été blessés antérieurement.

57. Le feu des tireurs d'élite postés dans la pension Tivoli fut déclenché dans la matinée du 10 janvier, vers midi, et fut poursuivi jusque 14 ou 15 heures. Il recommença vers 10 heures dans la matinée du 11 et fut poursuivi jusque vers 14 heures. Il reprit de nouveau de 19 h. 10 à 19 h. 15 le même soir. Le nombre des coups tirés par les Forces américaines est estimé à 400 ou 500. La façade du Palais législatif porte des impacts de balles. Les troupes américaines ont également utilisé par intermittence des fusils de chasse.

58. On a soutenu que l'armée américaine avait utilisé des blindés, mais la Commission d'enquête estime plausible que des véhicules à chenilles pour le transport de personnel ont été pris par erreur pour des chars. Il n'y a aucune preuve que des coups de feu aient été tirés à partir de véhicules blindés.

59. Dans ce secteur, 10 soldats américains ont été blessés par des coups de feu provenant du côté panaméen. Il apparaît que les pertes ont été plus grandes du côté panaméen. L'examen du registre des entrées de l'hôpital St Thomas montre que 95 blessés au total furent amenés à cet hôpital. Dix-huit d'entre eux ne survécurent pas à leurs blessures; six des morts furent pris dans l'incendie du Pan-American Building. Quant aux douze autres victimes, les détails communiqués à la Commission pour la moitié seulement ont paru de nature à justifier une enquête sur les circonstances de leur décès, et la Commission y reviendra plus loin. Pour les six autres, il est possible qu'ils aient été touchés par le tir précis et rapide des Américains, mais aucune donnée précise sur les circonstances de leur décès n'a été communiqué à la Commission d'enquête. La Commission n'a donc pas pu établir avec certitude le nombre exact des pertes subies du côté panaméen du fait du tir des Américains. En outre, les Panaméens ont échangé des coups de feu entre eux à différentes reprises pour diverses raisons. Il semble également probable que des gens, notamment des commerçants, aient fait usage de leurs armes pour mettre fin au pillage et protéger leurs biens.

60. Parmi les six cas sur lesquels la Commission d'enquête a pu avoir des renseignements, deux ont déjà été traités. Les quatre autres se présentent comme suit:

61. Un vieux marchand de fruits, Rogelio Lara, a été tué d'une balle de carabine, alors qu'il était allongé sur le sol dans l'Avenida Centrale, dans la soirée du 9 janvier, entre 21 heures et 22 heures. Il semble improbable que ce vieillard ait été tué par un tireur américain, car les indices relevés montrent que la mort n'a pas été causée par un projectile à grande vitesse initiale tels que ceux qu'utilisent les tireurs d'élite de l'armée américaine. Au moment où l'homme a été touché, il ne semble pas que les Américains aient tiré dans ce secteur.

62. Un dénommé, Rodolphe Sanchez, âgé de 33 ans, qui se trouvait dans une voiture à proximité de la maison Müller, fut atteint par un coup de feu peu avant midi, le 10 janvier et mourut peu après. Il semble que ce décès ait été causé par le tir d'une carabine de calibre 30, comme celles qu'utilisaient les tireurs d'élite américains. Il est prouvé qu'à ce moment, ceux-ci tiraient dans cette direction.

63. Une fillette de 11 ans, Rosa Elena Landecho, fut malheureusement atteinte par une balle de carabine vers midi le 10 janvier, alors qu'elle se trouvait sur le balcon de l'appartement de ses parents, au numéro 1 de la rue M. Selon toute probabilité, elle fut atteinte par le feu d'un tireur d'élite qui visait un tireur panaméen installé dans le même bâtiment. Cette conjecture s'est trouvée confirmée à la suite d'une visite que la Commission a effectuée sur place, et au cours de laquelle elle a relevé des traces de balles sur le bâtiment. D'après le rapport médical il est possible, bien que peu probable, que cette fillette ait été tuée par une balle de calibre 30 du genre de celles qu'utilisent les tireurs d'élite.

64. Un chauffeur de taxi, Victor Garibaldo, âgé de 29 ans est mort dans la matinée du 10 janvier des suites d'une blessure causée par une balle de calibre 30. Il se trouvait à proximité du Palais législatif, zone d'où les Panaméens avaient ouvert un feu nourri et il a sans doute été atteint par un tireur américain.

65. Les 10 et 11 janvier, la foule avait beaucoup diminué, mais on notait encore un millier de personnes environ allant ça et là dans les rues. Il est établi que les 10 et 11 janvier, en plusieurs points, des groupes ont tenté de forcer l'accès de la Zone du Canal dans le dessein manifeste d'attenter à la vie et aux propriétés des habitants. Les tiers ont continué du côté panaméen, les 11 et 12 janvier. Dans l'après-midi du 11 janvier les troupes américaines ont cessé de riposter, suivant les ordres donnés par le général

O'Meara, sauf pendant quelques minutes dans le courant de la soirée. Dès les premières heures de la matinée, le 13 janvier, la garde nationale fit enfin son apparition et rétablit l'ordre dans les rues avoisinant la Zone du Canal à Panama-City. Il ne fait aucun doute pour la Commission d'enquête que si la garde nationale avait repris la situation en main aux premières heures de la soirée du 9, ou immédiatement après cela, il ne se serait produit ni actes de violence, ni dommages aux biens, ni pertes de vies humaines.

## CINQUIÈME PARTIE

### Les incidents de Colon

66. La nouvelle que des désordres et des scènes de violence s'étaient produits à Panama City et dans la zone frontière se répandit rapidement jusqu'à l'autre extrémité du territoire panaméen, et notamment dans les agglomérations de Cristobal et Colon. Les émissions radiophoniques de Panama City contribuèrent à tendre l'atmosphère.

67. Vers 21 heures dans la soirée du 9 janvier, une foule évaluée à 1.000 ou 1.500 personnes, venant de Colon, pénétra à Cristobal, dans la Zone du Canal, et descendit l'avenue Rossevelt vers le bâtiment de l'administration du Canal de Panama. Une manifestation relativement pacifique eut lieu en présence du maire de Colon. Certains meneurs insistèrent pour que le drapeau panaméen fût hissé aux mâts de ce bâtiment. Dans la journée le drapeau panaméen était normalement hissé côte à côte avec le drapeau des Etats-Unis, mais à cette heure de la soirée les deux drapeaux étaient amenés pour la nuit. Toutefois le drapeau panaméen fut hissé de nouveau et arboré sans objection, et la foule fut autorisée à chanter l'hymne national panaméen. Après cette cérémonie, le drapeau fut amené de nouveau par les manifestants. Il convient de remarquer que les autorités de la Zone du Canal, et notamment le chef de la police locale, le capitaine Howard, traitèrent la foule avec tact, persuasion et mesure.

68. Cette manifestation terminée, la foule retourna à Colon. Toutefois, comme elle s'éloignait de Cristobal, certains éléments endommagèrent une voiture en stationnement et en brisèrent les vitres. A Colon la foule se dirigea ensuite vers le consulat américain.

69. Un peu plus tard, vers 21 h. 45, une foule évaluée à plusieurs milliers de personnes se livra à de nouvelles manifestations, défilant sur l'avenue Balboa et pénétrant dans la Zone du Canal entre le temple maçonnique et l'ancienne coopérative. Au début le capitaine Howard semble avoir pu arrêter la foule à 10 mètres environ à

l'intérieur de la Zone du Canal et l'avoir dissuadée de pénétrer plus avant sur la route de Balboa, en leur adressant la parole en espagnol. Vers le même moment, de l'autre côté du temple maçonnique, sur l'avenue Bolivar, d'autres groupes commencèrent à lancer des pierres et d'autres objets, brisant les fenêtres du bâtiment de l'Y.M.C.A. et du temple maçonnique. Il semble que la violence ait monté assez rapidement, et la police américaine devant le nombre des manifestants, fit appel à l'aide de l'armée.

70. Vers 22 h. 30, l'armée américaine prit en mains la situation à Cristobal et dans les quartiers avoisinant le temple maçonnique, le bâtiment de l'Y.M.C.A. et l'ancienne coopérative. Les troupes arrivèrent en uniforme de combat, casquées et croisant la baïonnette et approchèrent de la foule qui s'était réunie sur la route de Balboa, du côté de Colon. A ce moment, la foule était très excitée. Malgré les efforts du capitaine Howard pour la persuader de se disperser et de circuler, un petit groupe conservait une attitude provocante sur la route de Balboa et menaçait de se rapprocher de Cristobal. Les soldats semblent s'être dirigés tout droit vers ce groupe qui se refusait à quitter la route de Balboa et s'y être arrêtés, tentant par une démonstration de force de persuader la foule de circuler. Il est parfaitement concevable que cette attitude ait conduit les Panaméens à saisir les baïonnettes et les fusils, ce qui déclencha une bousculade. Quoiqu'il en soit, de graves émeutes se poursuivaient au même moment dans le voisinage immédiat, au temple maçonnique et devant le bâtiment de l'Y.M.C.A., et ces deux bâtiments subirent de graves dégâts. Des vitrines furent brisées et il semble que des actes de pillage furent commis.

71. Vers 22 h. 45, la foule ayant reflué sur le territoire de la République de Panama, l'officier qui commandait les troupes américaines posta des soldats tout le long de la frontière, le long de la 11ème rue et de l'avenue Bolivar, afin d'interdire l'accès de la Zone du Canal. Un chef de section conduisit par inadvertance quelques-uns de ses hommes dans l'avenue Bolivar au-delà de la ligne médiane qui forme la frontière jusqu'à un point situé à quelques mètres au delà de la Zone du Canal, mais cette erreur fut rectifiée quelques minutes plus tard par un de ses supérieurs.

72. La foule massée en face des soldats fut gagnée par la violence, et vers 23 h. 45 un des soldats de l'armée américaine fut blessé par un coup de feu. Un peu plus tard, peu après minuit, un autre soldat américain fut tué par un coup de feu tiré sur une sentinelle. Jusqu'à ce moment, les soldats américains n'avaient eu aucune protection

et n'avaient recouru qu'aux gaz lacrymogènes pour disperser la foule et l'empêcher de pénétrer dans la Zone du Canal. Devant les pertes subies, les soldats furent groupés dans le bâtiment de l'Y.M.C.A., dans le temple maçonnique et dans l'ancienne coopérative, juste à l'intérieur de la Zone du Canal, afin d'y trouver un abri.

73. Au début de la matinée du 10 janvier, deux autres soldats américains furent tués par des coups de feu provenant de la Zone du Canal, et 9 autres furent blessés. Toute la nuit et dans les premières heures de la matinée, il semble que les scènes de violence se soient poursuivies. La fureur de la foule atteignit de nouveau son paroxysme vers 10 heures, lorsque des cocktails Molotov furent lancés vers le bâtiment de l'Y.M.C.A. et y mirent finalement le feu, le détruisant complètement. Le temple maçonnique et l'ancienne coopérative furent également attaqués à coups de pierres et avec des cocktails Molotov. L'ancienne coopérative fut incendiée à midi le lendemain, 11 janvier, et fut elle aussi détruite de fond en comble.

74. Entre la soirée du 9 janvier et le 12 janvier, les troupes américaines restèrent sans interruption sous le feu d'éléments panaméens, tirant de différents points. C'est seulement dans l'après-midi du 11 janvier, vers 14 h. 45, que le général O'Meara autorisa le commandant local à utiliser des fusils de chasse pour neutraliser les tirs adverses. A ce moment, trois soldats américains avaient été tués et 12 blessés.

75. Dans les premières heures de la matinée du 12 janvier, vers 2 heures, une jeep de la garde nationale montait la 11ème rue vers l'ouest, en direction du port. Elle s'empêtra dans des fils barbelés au coin de la 11ème rue et de l'avenue Balboa et s'arrêta. Ses phares étaient dirigés vers le port. Le quartier était alors plongé dans une obscurité complète depuis que l'éclairage public avait été détruit par la fusillade. Un sergent de la garde nommé Celestino Villareta, âgé de 43 ans, qui était assis sur le siège à côté du conducteur de la jeep, fut tué à ce moment par une balle. Il est évident que la jeep reçut des coups de feu venant de deux directions: un tir de fusils de chasse venant du sommet du temple maçonnique où se trouvaient des troupes américaines, et un tir de carabines venant de face, de la direction du port, sans que l'on ait pu préciser s'il provenait de l'intérieur ou de l'extérieur de la Zone du Canal. A aucun moment à Colon, les troupes américaines n'ont tiré à balles, et la blessure qui causa la mort du sergent de la garde avait évidem-

ment été causée par une balle. Cette balle doit avoir été tirée, soit par un soldat de l'armée américaine qui en se servant de sa carabine aurait enfreint les ordres reçus, soit par un inconnu. Il a été établi qu'après que l'on eût tiré sur la jeep, le colonel américain responsable du secteur fut appelé au téléphone par un officier de la garde, qui lui demanda de faire cesser le feu pendant qu'une ambulance était expédiée sur place pour relever le cadavre du sergent, ainsi qu'un autre homme qui avait été blessé dans la jeep. Le colonel donna son accord et fit cesser le feu pendant que l'ambulance approchait de la jeep. Néanmoins, il semble que l'ambulance ait essuyé des coups de feu venus toujours de la direction du port, le tireur n'ayant pu être identifié.

76. On a signalé à Colon le décès d'une enfant de six mois, Maritza Avila Alabarea, des suites de l'inhalation de gaz lacrymogènes. Bien que la Commission d'enquête eût demandé des témoignages concernant ce lamentable décès, aucun ne lui a été fourni. Il a donc été impossible à la Commission d'aboutir à une conclusion concernant les circonstances de la mort de cette enfant.

77. Bien que les troupes américaines eussent utilisé par moments des fusils de chasse dans le courant de l'après-midi du 11 janvier et jusqu'au matin du 13 janvier, aucun témoignage n'a été présenté à la Commission d'enquête tendant à prouver que ces tirs de fusils de chasse aient causé des morts. On a cependant signalé que 13 personnes avaient été blessées par des tirs de chevrotines à Colon.

78. La Commission d'enquête a pu établir que, de temps à autre, les officiers de l'armée américaine et de la police de la Zone du Canal avaient été à plusieurs reprises en communication avec les officiers de la garde, qui semblent avoir collaboré et tenté de rétablir l'ordre dans les limites de leurs possibilités. Fait curieux, il a également été établi que la garde fut totalement désarmée pendant ces journées difficiles, alors que d'habitude elle est armée de pistolets et de matraques. Aucune explication n'a été donnée sur les raisons pour lesquelles la garde aurait reçu l'ordre de ne pas porter ses armes habituelles pendant ces journées.

79. La garde a cependant repris la situation en mains dans la matinée du 13; cette évolution coïncide avec des mesures efficaces analogues prises par la garde à Panama City.

## SIXIÈME PARTIE

### Restrictions appliquées dans le couloir de Colon et sur le pont

80. La ville de Colon, qui relève de la souveraineté panaméenne, est entourée de tous côtés par la Zone du Canal. Néanmoins, la route qui traverse l'isthme et va de Panama City à Colon relève de la souveraineté panaméenne, et forme sur une longueur d'environ six kilomètres, de la frontière de la Zone du Canal, près de la ville de Kativa, jusqu'à Colon, un couloir à l'intérieur de la Zone. Les autorités américaines ont été accusées d'avoir fait bloquer et fermer le couloir de Colon par les forces armées.

81. En décembre 1963, les autorités panaméennes fermèrent le couloir à la circulation des véhicules afin de procéder à des travaux de réfection sur la route. Le trafic normal à destination de Colon passa donc par une autre route située sur le territoire de la Zone du Canal, dénommée Randolph Road et Bolivar Highway.

82. Dans la nuit du 9 janvier, après que les troubles eurent commencé et que les forces américaines eurent pris la situation en mains, un poste de contrôle fut installé sur le Bolivar Highway, dans la Zone du Canal, pour prévenir toute infiltration armée dans la Zone. Ce poste de contrôle devait permettre de fouiller les suspects et de s'assurer que nul ne pénétrait dans la Zone avec des armes. Très peu de personnes furent interpellées; quelques-unes furent trouvées en possession d'armes, et il leur fut interdit de franchir le poste de contrôle. Les forces américaines n'empêchèrent aucun véhicule transportant du ravitaillement ou d'autres marchandises de franchir le poste de contrôle. Rien n'atteste qu'un fonctionnaire de l'Etat ou d'autres personnes chargées de fonctions de responsabilité en aient été empêchés.

83. Le 10 janvier, au début de la matinée, les forces américaines installèrent un autre poste de contrôle à la sortie du couloir de Colon, là où celui-ci aboutit dans Central Avenue, à la limite de la Zone du Canal, en partie sur territoire panaméen. Ce poste de contrôle n'avait également pour but que d'empêcher des gens de

passer avec des armes; d'ailleurs, seuls les piétons furent filtrés, la route étant fermée à la circulation des véhicules. Personne, semble-t-il, ne fut empêché de franchir le poste de contrôle. Il a été établi que, avant d'installer ce poste en dehors du couloir, les autorités américaines avaient demandé à la garde d'en installer un autre, destiné à filtrer la circulation. Il en fut ainsi fait dans l'après-midi du 11, à 14 h. 45. Peu après que les forces américaines eurent établi leur poste de contrôle dans la soirée du 10 à la sortie du corridor de Colon, des individus (probablement des Panaméens) en installèrent un plus loin en amont sur le Bolivar Highway, dans la Zone du Canal, de sorte que piétons et véhicules venant de Colon et arrivant au poste de contrôle de l'armée américaine devaient nécessairement passer par ce poste privé, où ils étaient arrêtés et fouillés. Il semble que les autorités américaines aient fait preuve de modération en n'intervenant pas contre l'activité de ce poste de contrôle, qui pourtant se trouvait à l'intérieur de la Zone du Canal.

84. Après que les troubles eurent éclaté dans la soirée du 9 janvier, les forces américaines placèrent le pont des Amériques (Thatcher Ferry Bridge) sous une surveillance rigoureuse. Pendant trois nuits à compter du 9 janvier, toute circulation fut interdite sauf pour les déplacements officiels et prioritaires, tels ceux de la garde nationale, des médecins, des infirmières, des transports de sang, etc. Sous réserve de mesures de contrôle et d'inspections, le pont fut ouvert à l'ensemble de la circulation pendant la journée dès le début de la matinée du 10 janvier. Ce pont est situé dans la Zone du Canal; il a été construit par les États-Unis, dont il est la propriété. On admet qu'il est placé sous leur autorité et leur souveraineté exclusives. En vertu des dispositions de la Convention de 1903, la République de Panama y jouit d'un droit de passage sans réserve, de même que sur toutes les voies publiques de la Zone du Canal.

## SEPTIÈME PARTIE

### Conclusion

#### A. *Considération d'ordre général*

85. Au cours de nos travaux, un certain nombre de problèmes de droit international ont surgi: ils portaient par exemple sur l'interprétation de la Convention de 1903 et d'autres conventions conclues entre les Etats-Unis et la République de Panama, sur les aspects juridiques que posent des tirs d'armes à feu d'un territoire dans un autre, sur les violations de territoire national, le droit d'association pacifique de citoyens sur le sol d'un autre pays, et un certain nombre d'autres questions entraînant l'interprétation ou la définition de tel ou tel texte de droit international et (ou) national qui pourrait se trouver applicable en l'occurrence. Nous n'estimons pas qu'il nous incombe de traiter ou de régler ces problèmes.

86. Les questions sur lesquelles nous devons en venir à une conclusion dépendent de situations de fait et de la juste interprétation de la Déclaration universelle des droits de l'homme, ainsi que des implications de ce texte. Dans les conclusions auxquelles nous sommes parvenus, nous avons essayé d'interpréter les articles pertinents de cette Déclaration conformément aux principes acceptés à cet égard, à savoir les principes de justice naturelle, les concepts généralement admis de la Primauté du droit, et le simple bon sens. Ce faisant, nous avons également étudié avec soin les articles de la Convention européenne des droits de l'homme qui ont rapport aux événements de Panama, ainsi que le projet de Convention panaméricaine pour la protection des droits de l'homme, et enfin les clauses pertinentes qui figurent dans les Constitutions des deux pays.

#### B. *Article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme*

87. Cet article est ainsi conçu:

Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne.

88. D'après l'allégation sur laquelle nous étions priés de faire une enquête, les Etats-Unis auraient violé cet article. Les faits qui ont pu être établis devant nous ne nous ont pas permis de parvenir à cette conclusion.

89. Sans aucun doute, les coups de feu tirés par les forces armées des Etats-Unis ont causé des morts tragiques dans les rangs des Panaméens. L'on doit reconnaître que dans toute communauté civilisée, un droit aussi absolu que celui qu'exprime l'article 3 ne saurait exclure certains exceptions nécessaires et raisonnables. C'est ainsi que le fait de priver une personne de sa vie, de sa liberté et de sa sécurité, afin de protéger d'autres personnes contre des violences illicites et d'apaiser une émeute ou des manifestations de violence, ne saurait constituer une infraction à cet article 3, à condition cependant que la force déployée à cet égard n'aille pas plus loin que la situation en l'exige. Or, ce recours au minimum de force nécessaire peut comporter l'emploi d'armes à feu.

90. Etant donné le rythme et la violence des émeutes, il est difficile de douter qu'elles aient constitué une menace réelle contre la vie et la sécurité, appelant le recours à des mesures énergiques. Dans ces conditions, les autorités de la Zone du Canal et les forces militaires des Etats-Unis étaient en droit de recourir à la force. Néanmoins, nous n'avons pas été absolument convaincus que, à certains moments, le recours à la force n'ait pas dépassé le minimum absolument nécessaire. En particulier, les faits suivants nous paraissent mériter l'attention :

1. Au sujet des coups de revolver tirés par la police de la Zone du Canal tout au début de la soirée du 9 janvier, les faits qui nous préoccupent sont les suivants :

- a) Alors que la police de la Zone du Canal avait épuisé la plus grande partie des gaz lacrymogènes dont elle disposait, il a été établi qu'elle n'a pas essayé d'en obtenir une nouvelle provision.
- b) Il semble établi qu'elle n'a pas essayé d'employer des lances à incendie pour calmer et maîtriser l'insurrection de la foule.
- c) Il appert également que, si les ordres donnés étaient de tirer en l'air ou dans le sol, devant les premiers rangs de la foule, des personnes ont été atteintes par des balles qui ne semblent pas avoir fait ricochet.

2. Un grand nombre de balles (environ quatre à cinq cents) ont été tirées par des tireurs d'élite américains avec des armes très puissantes. Dans une zone résidentielle de population dense, l'utili-

sation d'une telle puissance de feu est un fait extrêmement déconcertant.

3. Les membres des forces armées ont été utilisés en équipement de combat jusqu'à venir au contact de la foule à Colon en croisant la baïonnette.

91. Alors que ces différents faits nous ont vivement préoccupés, nous devons tenir compte de *toutes* les circonstances qui existaient, et notamment des suivantes :

*Coups de revolver (voir 1 ci-dessus)*

- a) Le nombre relativement restreint des effectifs de la police de la Zone du Canal (75 à 80 hommes).
- b) La masse considérable et la violente exaspération de la foule.
- c) L'utilisation généralisée, et de propos délibéré, de projectiles incendiaires (« Cocktails Molotov »).
- d) La carence des autorités panaméennes et de la garde nationale, qui n'ont pris aucune mesure efficace pour maintenir la foule et maintenir l'ordre sur le territoire.

*Coups de fusil (voir 2 ci-dessus)*

- a) L'intensité des tirs du côté panaméen, effectués par une quantité d'armes diverses et représentant des centaines de balles (près d'un millier, selon certaines évaluations).
- b) Le fait que l'armée américaine n'a pas donné l'ordre de tirer au fusil avant d'avoir eu plusieurs pertes causées par les tirs déclenchés sur le territoire panaméen.
- c) Le fait que les autorités panaméennes et la Guardia Nacional n'ont rien fait pour éloigner les tireurs isolés et d'autres individus qui tiraient du territoire panaméen en direction de la Zone du Canal.

*Utilisation des baïonnettes (voir 3 ci-dessus)*

- a) Une foule considérable et menaçante s'était rassemblée, et une partie de cette foule avait déjà commencé à commettre des destructions et des dégâts.
- b) Une manifestation de force aurait pu être considérée comme un moyen efficace pour disperser cette foule.
- c) La Guardia Nacional s'est montrée impuissante à maintenir l'ordre, à disperser la foule et à empêcher les actes de violence illicites.

92. En considérant toutes les circonstances que nous venons d'énumérer et, en particulier, les graves actes de violence et la menace contre la vie et la sécurité qui existaient en l'occurrence, nous sommes arrivés à la conclusion que, même si la force déployée par les autorités et l'armée américaines a pu parfois dépasser la mesure absolument nécessaire, le recours à la force semble avoir été justifié. Compte-tenu du caractère critique de la situation, de sa violence et de la rapidité avec laquelle elle évoluait, il est impossible de bien distinguer ce qui aurait dû constituer le minimum absolu nécessaire.

93. Nous regrettons profondément que, dès le début de ces heures critiques, et dans la presque totalité des trois jours qui se sont écoulés ensuite, les autorités de la République de Panama n'aient fait aucune tentative pour réfréner et maîtriser les actes de violence de ces foules en proie à la violence. Tout au contraire, une somme considérable de preuves est là pour indiquer qu'elles ont eu recours à la radiodiffusion, à la télévision, à des appels par haut-parleurs, à la presse, etc., pour inciter la population panaméenne à la violence, au moyen de fausses informations, sans avoir pris les moindres mesures pour réprimer ou modérer cette violence.

C. *Article 5 de la Déclaration universelle des droits de l'homme*

94. L'article 5 de cette Déclaration est ainsi conçu :

Nul ne sera soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

95. A cet égard, nous étions priés d'examiner l'allégation suivante : les Etats-Unis auraient violé cet article, du fait des mesures prises par la police de la Zone du Canal et par les forces armées lorsqu'elles ont tiré sur la population civile de Panama. Comme on l'a vu en détail dans la deuxième partie, la police de la Zone du Canal et l'armée américaine ont tiré dans les circonstances suivantes : 1) la police a tiré au revolver pour empêcher la foule de refluer et de pénétrer plus avant dans la Zone du Canal, alors qu'il était manifeste que cette foule voulait commettre des actes illicites de violence ; 2) des tireurs d'élite ont tiré au fusil pour réduire au silence d'autres tireurs embusqués sur le territoire panaméen, afin de protéger contre de nouvelles pertes le personnel militaire et civil américain ; 3) des coups de fusil de chasse chargés à petits plombs ont été tirés pour repousser une foule déchaînée et l'empêcher de pénétrer de force dans la Zone du Canal, et également pour réduire au silence des tireurs embusqués sur territoire panaméen ; 4) des

coups de feu ont été tirés pour mettre hors d'usage l'éclairage des rues.

96. Il ne nous paraît pas que l'article 5 ait pour objet de traiter de situations telles que celle que nous avons à examiner. Il nous semble qu'il a été rédigé pour traiter du cas de personnes qui avaient déjà perdu leur liberté ou qui étaient soumises en permanence à des mauvais traitements, plutôt que d'une situation critique passagère.

97. Cependant, même si notre interprétation est inexacte, il nous semble que les questions qui se posent en l'occurrence sont identiques à celles que nous avons déjà traitées en examinant l'infraction alléguée contre l'article 3. En conséquence, nous fondant sur le même raisonnement que celui que nous avons adopté dans notre conclusion précédente, nous rejetons l'accusation d'avoir violé l'article 5 portée contre les Etats-Unis.

#### *D. Article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme*

98. L'Association nationale des Avocats de Panama prétend que les Etats-Unis ont commis une infraction à l'article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Cependant, nous considérons qu'en fait cette allégation ne porte que sur le paragraphe (1) de l'article 20; il ne nous semble pas que le paragraphe (2) se rapporte aux questions qui font l'objet de notre enquête.

99. L'article 20, paragraphe (1) est ainsi conçu:

Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques.

100. Il est du consentement universel qu'un droit aussi absolu que celui que reconnaît cet article 20, paragraphe (1) doit nécessairement subir des restrictions, même dans la société la plus libre et la plus démocratique, lorsqu'il s'agit de sauvegarder les intérêts de la sécurité nationale et publique, ou de prévenir tout désordre, violence ou crime, ou de protéger les droits et libertés d'autrui.

101. Ici nous nous référons au projet de Convention inter-américaine pour la protection des droits de l'homme, dont l'article 12 est ainsi conçu:

Le droit d'association pacifique, sans armes, est reconnu. Aucune restriction ne peut être imposée à l'exercice de ce droit, en dehors de celles qui sont prescrites conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sécurité publique ou de l'ordre public, ou pour la protection de la santé ou de la morale publiques, ou des droits et libertés d'autrui.

102. Des clauses de même nature, qui délimitent le droit de libre réunion, figurent dans la plupart des constitutions nationales, y compris celle de Panama.

103. L'incident du drapeau et les faits qui l'expliquent, ainsi que la manifestation à laquelle se livrèrent les étudiants de l'Institut national de Panama dans l'après-midi du 2 janvier au collège Balboa, dans la Zone du Canal, ont été exposés en assez grand détail à la première partie.

104. Etant donné la tournure qu'ont prise les événements, nous ne pouvons parvenir à la conclusion qu'il y ait eu violation du droit de réunion, tel que le garantit l'article 20 (1), pour la raison que la police de la Zone du Canal était en droit de recourir à la force et de disperser la foule, afin d'empêcher des désordres et des déchaînements de violence.

105. Nous ne pouvons cependant nous empêcher de penser que les autorités de la Zone du Canal, et en particulier la police de cette zone, auraient pu faire preuve d'un peu plus de prévoyance dans leur intervention. Comme les étudiants panaméens avaient eu l'autorisation de se livrer à leur manifestation et de pénétrer en cortège sur le terrain du collège Balboa, et comme le capitaine de la police avait assuré le petit groupe d'étudiants panaméens qui devaient déployer leur drapeau et chanter leur hymne national que leur sécurité serait assurée, nous considérons que les étudiants panaméens auraient dû être mieux protégés, et que les actes de provocation des étudiants et autres citoyens des Etats-Unis auraient dû être réprimés avec plus de fermeté. Il a été particulièrement regrettable qu'on n'ait pas évité le recours à la force physique, et que la police ait utilisé ses matraques contre les étudiants panaméens auxquels elle avait auparavant donné des assurances de sécurité.

106. Nous voudrions également faire observer que, de toute évidence, dans cette atmosphère chargée, le drapeau avait pris, aussi bien pour les Panaméens que pour les citoyens des Etats-Unis, et en particulier pour les étudiants, la valeur d'un symbole particulier. Dans cette atmosphère, et à la lumière de l'accord conclu en juin 1962 entre les présidents Kennedy et Chiari, il nous est difficile de comprendre pour quelle raison les autorités de la Zone du Canal, ainsi que celles du collège Balboa, n'ont pas pris des mesures plus fermes et plus vigoureuses pour faire respecter par leurs propres étudiants l'accord conclu à propos des drapeaux.

107. Abordons maintenant l'allégation selon laquelle le droit de réunion a été violé les 9, 10 et 11 janvier, du fait que la police de la Zone du Canal et les forces armées des Etats-Unis ont utilisé des armes légères et des gaz lacrymogènes pour faire obstacle à cette liberté de réunion sur le territoire de la République de Panama. Nous n'acceptons pas cette allégation d'atteinte à la liberté de réunion, car les foules contre lesquelles ces mesures ont été prises n'étaient nullement pacifiques, mais animées d'intentions hostiles, et représentaient une menace immédiate contre la sécurité publique.

E. *Article 13 (1) de la Déclaration universelle des droits de l'homme*

108. Le paragraphe (1) de cet article est ainsi conçu :

Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat.

109. L'accusation de « blocus » formulée par les Panaméens implique qu'en raison de la surveillance exercée par l'armée des Etats-Unis sur le couloir de Colon et sur le pont des Amériques (Thatcher Ferry Bridge), l'article 13 (1) de la Déclaration universelle s'est trouvé violé. Nous ne considérons pas que cette accusation soit établie.

110. Pour ce qui est du couloir de Colon, il a été démontré qu'aux premières heures de la matinée du 10 janvier, les forces armées des Etats-Unis ont établi un poste de contrôle à l'extrémité du couloir de Colon, à l'endroit où celui-ci pénètre dans Central Avenue, à l'intérieur de la Zone du Canal. Ce poste de contrôle devait permettre d'interdire l'accès de la Zone du Canal aux personnes portant des armes à feu, et il semble bien qu'aucune personne n'ait été empêchée de franchir le poste. L'installation de ce poste de contrôle ne constitue pas en soi, à notre avis, un obstacle à la liberté de circulation telle que la garantit l'article 13 (1) de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

111. Pendant un certain temps, il semble établi que toute circulation sur le pont des Amériques (Thatcher Ferry Bridge) ait été complètement arrêtée pendant la nuit, sauf pour quelques voitures officielles. En outre, aux deux extrémités du pont, un contrôle et une inspection avaient été organisés, et tous les véhicules faisaient l'objet d'un tri minutieux. Cela constitue assurément une restriction au droit de libre circulation. L'arrêt de toute circulation à la tombée de la nuit a certainement causé des inconvénients, et

même de graves perturbations dans le trafic commercial, dans le transport de fournitures et de produits de première nécessité, tels que le lait par exemple, qui est apporté la nuit, etc. Cependant, étant donné toutes les circonstances en cause, et tout particulièrement l'importance que présentait le maintien de la sécurité du pont et de la circulation qui l'empruntait, nous considérons que cette restriction avait le caractère d'un contrôle instauré au cours d'une situation critique et d'urgence, et qu'il ne s'est pas exercé au point de constituer une infraction au droit de libre circulation, tel que le définit l'article 13 (1).

#### F. *Inégalité de traitement*

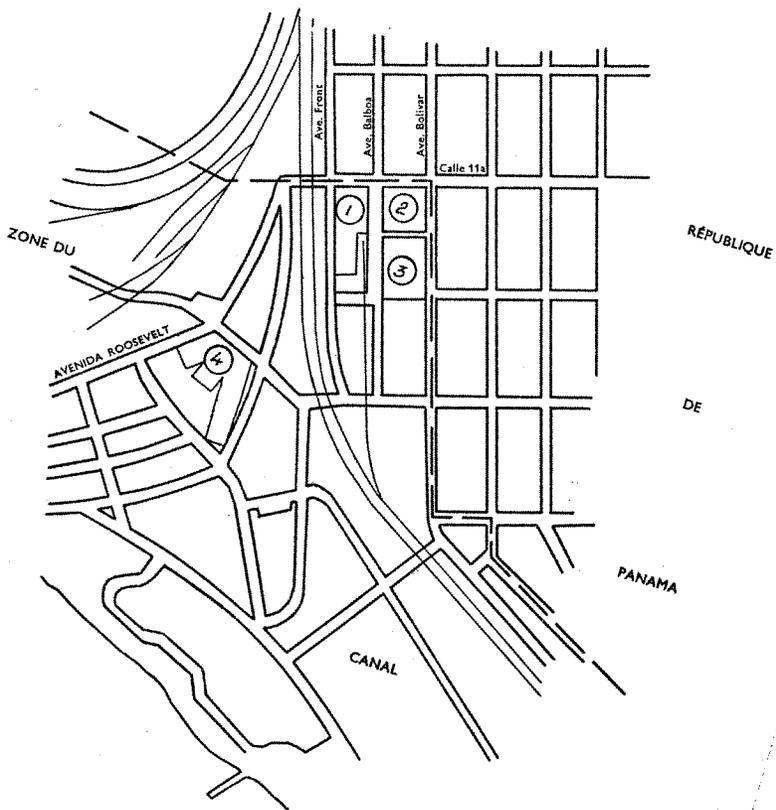
112. Au sujet de l'inégalité de traitement dans la Zone du Canal, alléguée par les Panaméens, il nous est impossible, d'après la documentation restreinte dont nous avons été saisis, de parvenir à une conclusion précise. Nous avons cependant le sentiment de devoir exposer certaines impressions très nettes qui se sont formées dans notre esprit.

113. Depuis la construction du Canal, des collectivités distinctes ont mené une vie séparée des deux côtés de ce qu'on appelle la frontière de la Zone. D'un côté, des citoyens des Etats-Unis vivaient dans la Zone du Canal, de l'autre, des Panaméens vivaient sur le territoire de la République de Panama. Au cours des années, cette situation a suscité des divergences dans la manière de vivre, dans l'économie et dans les conceptions des deux groupes qui vivaient très proches l'un de l'autre, et cependant à peu près complètement privés de tout rapport. Il est regrettable que les citoyens américains qui ont passé toute leur vie dans la Zone du Canal, et plus particulièrement peut-être ceux des deuxième et troisième générations, qui y sont nés et y ont été élevés, soient arrivés à un état d'esprit peu propice à l'instaurations de relations plus cordiales avec les Panaméens. Cet état d'esprit est arrivé, au cours des décennies, à créer un ressentiment qui a trouvé son expression dans le déséquilibre manifesté des deux côtés, lorsqu'il s'agissait par exemple de déployer les drapeaux nationaux respectifs, comme l'ont démontré les regrettables événements passés en revue dans le présent rapport, ainsi que d'autres incidents antérieurs survenus au cours des années. Au lieu d'atténuer ces tendances à l'opposition violente, le temps semble au contraire les avoir aggravées. La tension et le ressentiment n'ont fait que croître, en un cercle vicieux, et certaines réactions des Panaméens n'ont rien fait pour les atténuer.

114. Nous ne pouvons nous empêcher de considérer que les Etats-Unis, en raison de la situation spéciale qu'ils occupent dans le monde, de leurs ressources et de leurs idéaux, se doivent de réfléchir sur ces tristes événements et de prendre des mesures capables d'amener une réorientation et un changement dans les conceptions et les pensées des populations qui vivent dans la Zone du Canal. Sans aucun doute il s'agit là d'une tâche difficile et ardue, mais qui paierait largement en assainissant leurs rapports avec la population de Panama. Réciproquement, la vie et l'économie de ce pays sont à de multiples égards si étroitement liés au Canal que le gouvernement et le peuple panaméens se doivent de réfléchir sur ces différents faits, tels qu'ils apparaissent à des observateurs impartiaux, et de faire preuve de tolérance, de modération et de compréhension dans leurs rapports avec les autorités des Etats-Unis et de la Zone du Canal.

115. En conclusion, nous exprimons l'espoir fervent qu'à un certain degré, si restreint soit-il, notre tâche aura contribué à intensifier la compréhension, la collaboration et l'amitié entre ces deux pays et leurs populations, afin qu'ils puissent continuer à assurer ensemble leurs intérêts communs et essentiels.

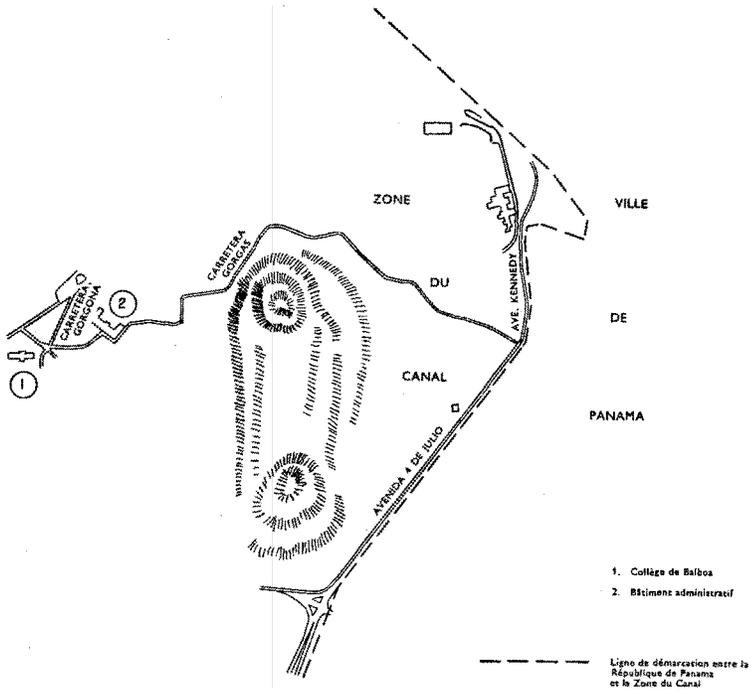
A. D. BELINFANTE  
GUSTAF PETRÉN  
NAVROZ VAKIL

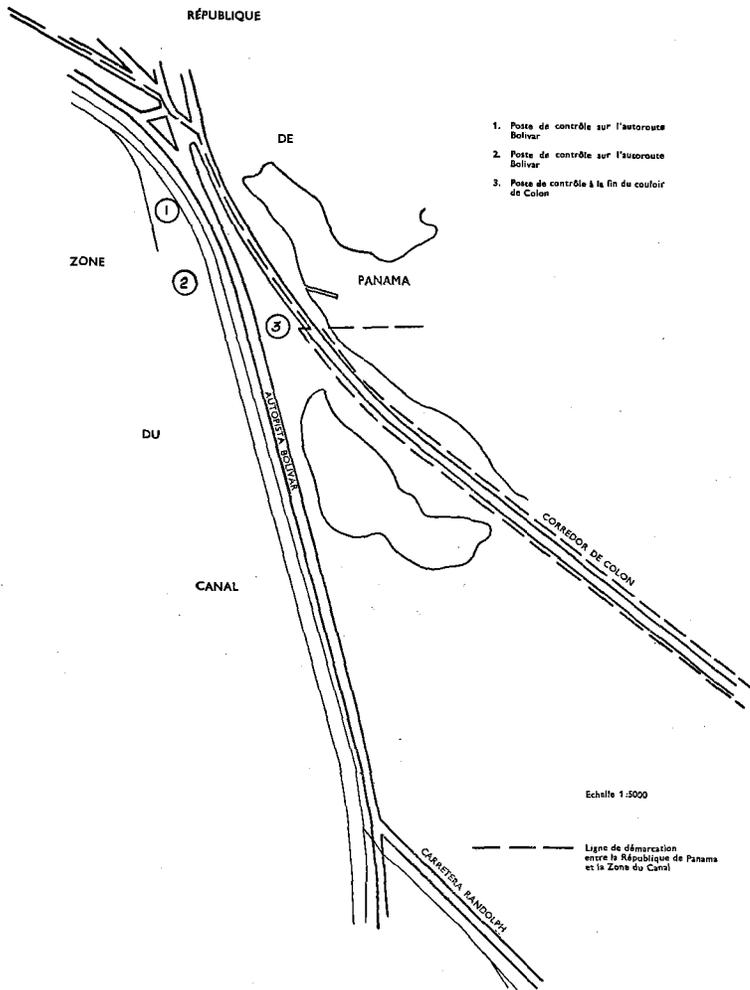


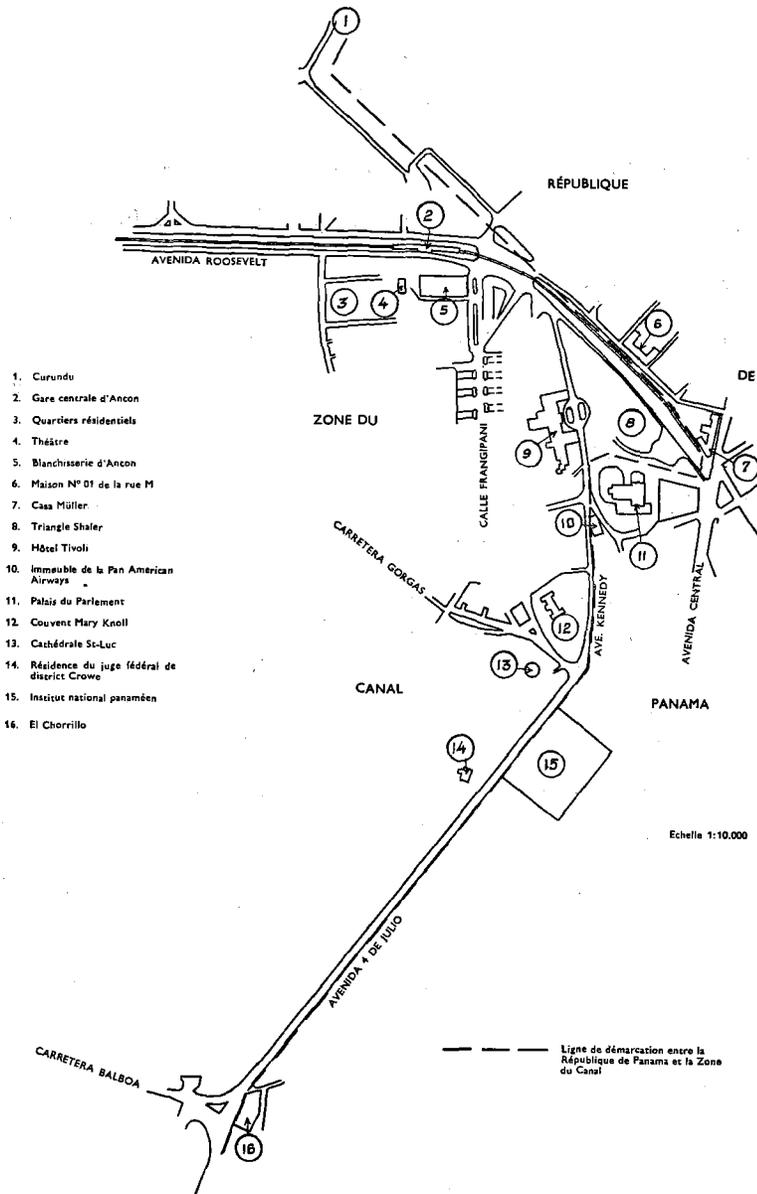
Echelle 1:5000

- 1. Coopérative
- 2. Temple maçonnique
- 3. Siège de l'Y.M.C.A.
- 4. Siège de l'administration du Canal de Panama

-----  
 Ligne de démarcation entre  
 la République de Panama et la Zone  
 du Canal







PUBLICATIONS RÉCENTES DE LA COMMISSION  
INTERNATIONALE DE JURISTES

*Revue de la Commission internationale de juristes*

Tome IV, N° 2 (2<sup>me</sup> semestre 1963). Réflexions sur la Primauté du droit dans les pays suivants: Autriche, par Hans Klecatsky; France, par René Cassin; République fédérale d'Allemagne, par Gerhard Leibholz; Sénégal, par Gabriel d'Arboussier; Royaume-Uni, par Norman S. Marsh; Etats-Unis, par W. N. Seymour et S. L. Sherman; Uruguay, par Justino J. de Arichaga. L'Autriche et la Convention européenne des droits de l'homme, par Viktor Liebscher. La défense des droits de l'homme devant la Cour constitutionnelle d'Italie, par Annarosa Pizzi. Le commissaire parlementaire en Nouvelle-Zélande, par A. G. Davis, Jurisprudence. Document. Revue des livres.

*Bulletin de la Commission internationale de juristes*

Numéro 19 (mai 1964): Divers aspects de la légalité: Algérie, Japon, Cuba, Nouvelle-Zélande, Pologne, Tchécoslovaquie, Nations Unies.

*Nouvelles de la Commission internationale de juristes*

Numéro 15 (février 1964): Nomination d'un nouveau secrétaire général. Membres de la Commission. Missions et déplacements. Observateurs. Communiqués de presse. Nations Unies. Concours organisé par la Commission. Renseignements administratifs. Publications. Cycles d'étude pour étudiants en droit.

ÉTUDES SPÉCIALES

*Congrès africain sur la Primauté du Droit (juin 1961):* Rapport sur les travaux du Congrès tenu à Lagos (Nigéria) du 3 au 7 janvier 1961. Première conférence africaine sur la Primauté du Droit.

*Le Mur de Berlin, un défi aux droits de l'homme (avril 1962):* Le plébiscite par l'exode. Mesures prises par la République démocratique allemande pour empêcher la fuite de la population. L'évolution constitutionnelle du Grand-Berlin. L'isolement de Berlin-Est.

*Chronique de l'Afrique du Sud: l'affaire Ganyile (juin 1962)*

*L'Espagne et la Primauté du Droit (décembre 1962):* Les bases historiques et doctrinales du régime. Le parti unique. La communauté nationale-syndicaliste. Les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Les libertés publiques. La défense du régime. La poursuite pénale des délits politiques. Neuf annexes.

*Cuba et la Primauté du Droit (novembre 1962):* Chronologie sommaire de l'histoire de Cuba. Le pays, l'économie et la population. La législation constitutionnelle. Le droit pénal et la procédure pénale. Dépôts de témoins.

Publié en français, anglais et espagnol et distribué par la  
COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES  
2, QUAI DU CHEVAL-BLANC, GENÈVE, SUISSE

---

Typo-Offset Henri Studer S. A., Genève, Suisse