



## Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Distr. générale  
5 novembre 2014  
Français  
Original: espagnol

### Comité des droits de l'homme

#### Communication n° 2071/2011

#### Décision adoptée par le Comité à sa 111<sup>e</sup> session (7-25 juillet 2014)

<i>Communication présentée par:</i>	Roberto Antonio Emigdio D'Amore (représenté par un conseil, Carlos Varela Álvarez)
<i>Au nom de:</i>	L'auteur
<i>État partie:</i>	Argentine
<i>Date de la communication:</i>	11 avril 2011 (date de la lettre initiale)
<i>Références:</i>	Décision prise par le Rapporteur spécial en application des articles 92 et 97 du règlement intérieur, communiquée à l'État partie le 5 juillet 2011 (non publiée sous forme de document)
<i>Date de la décision:</i>	24 juillet 2014
<i>Objet:</i>	Irrégularités dans une procédure administrative de sanction
<i>Question(s) de fond:</i>	Droit d'obtenir une décision dans un délai raisonnable
<i>Question(s) de procédure:</i>	Épuisement des recours internes; griefs insuffisamment fondés
<i>Article(s) du Pacte:</i>	2 (par. 3), 14 (par. 1) et 26
<i>Article(s) du Protocole facultatif:</i>	5 (par. 2 b))



## Annexe

### **Décision du Comité des droits de l'homme en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (111<sup>e</sup> session)**

concernant la

#### **Communication n<sup>o</sup> 2071/2011\***

*Présentée par:* Roberto Antonio Emigdio D'Amore (représenté par un conseil, Carlos Varela Álvarez)

*Au nom de:* L'auteur

*État partie:* Argentine

*Date de la communication:* 11 avril 2011 (date de la lettre initiale)

*Le Comité des droits de l'homme*, institué en vertu de l'article 28 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques,

*Réuni le 24 juillet 2014,*

*Adopte ce qui suit:*

#### **Décision concernant la recevabilité**

1. L'auteur de la communication est Roberto Antonio Emigdio D'Amore, de nationalité argentine, majeur. Il affirme être victime de violations par l'Argentine des droits qu'il tient des articles 2, 14 (par. 1) et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il est représenté par un conseil, Carlos Varela Álvarez. Le Pacte et le Protocole facultatif sont entrés en vigueur pour l'État partie le 8 novembre 1986.

#### **Exposé des faits**

2.1 L'auteur a été directeur et actionnaire minoritaire des sociétés *D'AMORE y Compañía Sociedad Anónima de Ahorro y Préstamo para la Vivienda* (ci-après «D'AMORE») (société d'épargne et de crédit au logement) et *D'AMFIN Compañía Financiera Sociedad Anónima* (ci-après «D'AMFIN»). Au début des années 1980, la Banque centrale d'Argentine a engagé tous les établissements financiers et les sociétés d'épargne et de crédit au logement à se convertir en banques commerciales. Dans ce contexte, D'AMORE et D'AMFIN lui ont demandé de les autoriser à fusionner et à devenir une banque commerciale.

---

\* Les membres du Comité dont le nom suit ont participé à l'examen de la communication: Yadh Ben Achour, Lazhari Bouzid, Christine Chanet, Ahmad Amin Fathalla, Cornelis Flinterman, Yuji Iwasawa, Walter Kälin, Zonke Zanele Majodina, Gerald L. Neuman, Sir Nigel Rodley, Víctor Manuel Rodríguez-Rescia, Dheerujall B. Seetulsingh, Anja Seibert-Fohr, Yuval Shany, Konstantine Vardzelashvili, Margo Waterval et Andrei Paul Zlatescu. Conformément à l'article 90 du règlement intérieur du Comité, M. Fabián Omar Salvioli n'a pas pris part à l'examen de la communication.

2.2 Avant de donner l'autorisation demandée, la Banque centrale a fait procéder à l'inspection des sociétés puis a ordonné une saisie pour infractions à la loi n° 21526 de 1977 sur les établissements financiers. Les inspections effectuées entre 1982 et 1984 ont montré que certaines activités financières menées par les deux sociétés contrevenaient aux dispositions de cette loi.

2.3 D'après l'auteur, en 1984 la Banque centrale a ordonné la fermeture ou la liquidation de la société D'AMORE et l'ouverture d'une enquête sur ses dirigeants, y compris l'auteur, afin de déterminer leur responsabilité dans les opérations menées au sein de la société. La société D'AMFIN n'a pas été fermée mais a cessé ses activités. L'auteur affirme que, dans le cadre de ces procédures, ses biens ont été saisis et qu'il lui a été interdit d'en disposer, de quitter le pays et d'exercer une activité commerciale.

2.4 Le 2 avril 1987, la Banque centrale a révoqué l'autorisation d'exploitation de D'AMFIN et ordonné sa liquidation, notamment pour non-respect des dispositions relatives aux prêts présumés non authentiques.

2.5 Parallèlement, dans le cadre de la procédure visant à déterminer la responsabilité individuelle de l'auteur, le 5 août 1987 et le 26 août 1988 la Banque centrale a ordonné l'ouverture d'une procédure administrative concernant les activités de D'AMORE et de D'AMFIN, respectivement. L'auteur indique qu'il a été inculpé, conjointement avec d'autres personnes, d'infractions à divers règlements financiers.

2.6 La phase de présentation des preuves dans l'enquête menée sur les actes commis par l'auteur dans la société D'AMORE a été ouverte le 30 juillet 1993, et celle dans l'enquête menée sur ses actes dans la société D'AMFIN le 29 juillet 1994. Le 10 novembre 1998, la Banque centrale a informé l'auteur que la phase préliminaire de la procédure dans l'affaire de la société D'AMORE était terminée. Le 1<sup>er</sup> juin 2000, elle a clos la phase préliminaire de la procédure dans l'affaire de la société D'AMFIN.

2.7 Le 14 février 2002, la Banque centrale a clos la procédure concernant les activités de D'AMORE. Elle a rejeté le moyen tiré par l'auteur de la prescription, a examiné les arguments présentés, apprécié les éléments de preuve, conclu que la procédure avait satisfait aux garanties procédurales relatives aux droits de la défense et établi que l'auteur et les autres défendeurs, en leur qualité d'administrateurs, étaient responsables des infractions à la loi sur les établissements financiers. Elle a décidé que l'auteur devait s'acquitter d'une amende de 204 600 pesos dans les cinq jours de la notification de la décision, sous peine de recouvrement de cette somme par voie d'exécution. Dans sa décision, elle a indiqué que sa relation avec les établissements financiers était «à caractère disciplinaire car ceux-ci, en acceptant d'agir en qualité d'établissements financiers, acceptaient aussi de se soumettre de leur plein gré à la loi sur les établissements financiers, et, partant, de faire éventuellement l'objet de sanctions conformément aux dispositions de l'article 41 de cette loi en cas de non-respect des règles» et que «les sanctions que peut imposer [la Banque centrale] sont à caractère disciplinaire et ne sont pas de même nature que les mesures répressives prévues par le Code pénal».

2.8 Le 24 juin 2005, la Banque centrale a clos la procédure sur les activités de D'AMFIN. Elle a rejeté le moyen tiré par l'auteur de la prescription, a examiné les arguments présentés, apprécié les éléments de preuve relatifs aux infractions à la loi et a établi que l'auteur et les autres défendeurs, en leur qualité d'administrateurs, étaient responsables des infractions à la loi sur les établissements financiers. Elle a décidé que l'auteur devait s'acquitter d'une amende de 539 100 pesos, sous peine de recouvrement de cette somme par voie d'exécution, et lui a interdit d'exercer ses fonctions pendant quatre ans. Elle a établi que la prescription invoquée par l'auteur au titre de l'article 42 de la loi sur les établissements financiers n'était pas applicable en l'espèce parce que, bien que les faits constitutifs des infractions reprochées se soient produits avant le 29 février 1984,

l'ouverture d'une enquête le 26 août 1988 et les procédures ultérieures avaient interrompu le délai de prescription. Elle a indiqué que l'enquête avait pour but de déterminer les infractions administratives résultant du non-respect des règles financières, et non les infractions pénales. Enfin, elle a estimé que l'enquête sur les irrégularités commises par D'AMFIN avait satisfait aux garanties relatives à la régularité de la procédure et aux droits de la défense et qu'il n'y avait pas eu une simple inculpation générique, car le rapport de la Banque centrale et la décision d'ouvrir une enquête détaillaient les infractions retenues, les faits en cause et les dispositions non respectées ainsi que les éléments de fait ou de droit pertinents.

2.9 Le 8 septembre 2005, l'auteur a fait appel de la décision rendue par la Banque centrale en date du 24 juin 2005 auprès de la Cour d'appel administrative fédérale (ci-après «la Cour d'appel») et a demandé que toutes les procédures et les effets de la décision attaquée soient suspendus pendant que la Cour d'appel examinait son recours. Il a contesté l'appréciation des preuves par la Banque centrale et affirmé que l'enquête s'était prolongée de manière excessive, en violation de son droit à obtenir une décision dans un délai raisonnable et du droit à la présomption d'innocence. Il a noté que, par contraste avec cette longueur de la procédure, il n'avait fallu que quelques mois aux tribunaux pour rejeter les actions pénales auxquelles avaient donné lieu les irrégularités constatées dans les deux sociétés. Il a également fait valoir que l'article 42 de la loi était inconstitutionnel car l'appel n'était pas suspensif de la décision attaquée; que l'enquête de la Banque centrale était de caractère pénal; que les principes généraux du droit pénal étaient applicables, de sorte qu'il ne pouvait pas être puni pour des faits commis vingt-deux ans auparavant; que le délai de prescription devait courir à partir de la matérialisation des infractions ou de l'ouverture de l'enquête, conformément aux règles fixées dans la loi n° 25990 régissant la prescription en matière pénale; que compte tenu du temps écoulé, il lui était plus difficile d'avoir accès aux documents pertinents pour sa défense; et que, dans la pratique, il fallait considérer qu'il avait été sanctionné avant la fin de l'enquête, puisqu'il lui avait été interdit d'exercer une activité commerciale pendant vingt ans.

2.10 Le 27 septembre 2006, la Banque centrale a déposé une requête en exécution de l'amende de 539 000 pesos infligée à l'auteur pour les irrégularités commises par D'AMFIN. Elle a également demandé à titre de mesure conservatoire la saisie de tous les fonds ou dépôts bancaires que l'auteur possédait. Le 2 novembre 2006, le Tribunal administratif fédéral de première instance (n° 6) (ci-après «le Tribunal») a rendu une ordonnance d'injonction de payer visant l'auteur afin que celui-ci s'acquitte de l'amende majorée d'intérêts et de frais d'un montant de 161 730 pesos. Le 5 mars 2008, le Tribunal a rendu sa décision et ordonné de procéder à l'exécution du recouvrement de l'amende majorée des intérêts et des frais.

2.11 Le 4 décembre 2008, la Cour d'appel a rejeté l'appel formé par l'auteur. Elle a estimé que l'enquête était une procédure administrative et n'avait pas de caractère pénal, qu'il suffisait d'identifier l'infraction objective à la règle sans qu'il soit nécessaire d'établir l'existence d'un dol et que dans ce contexte, les administrateurs et les vérificateurs des sociétés ne pouvaient pas se soustraire à leur responsabilité en invoquant leur ignorance. La procédure n'ayant pas de caractère pénal, il ne convenait pas d'appliquer les principes généraux du droit pénal en droit administratif répressif et les règles de la prescription de l'action pénale énoncées par la loi n° 25990 n'étaient pas applicables. En conséquence, tout en reconnaissant que le retard dans l'enquête était manifeste, la Cour a rejeté le moyen que l'auteur tirait de la prescription de l'action. Sur le fond, elle a considéré que dans son recours l'auteur n'avait pas réfuté l'existence d'infractions à la loi mais s'était limité à nier la véracité des faits et à mettre en cause les éléments de preuve, sans expliquer clairement et concrètement quels aspects des décisions et des rapports techniques qui fondaient les chefs retenus étaient entachés d'erreur.

2.12 L'auteur affirme qu'il n'a pas formé de recours extraordinaire fédéral contre la décision de la Cour d'appel car ce recours est inutile, étant donné qu'il a un caractère exceptionnel et qu'il ne suspend pas l'exécution de la décision. En outre, il fait valoir que les recours internes ont été déraisonnablement prolongés pendant vingt-cinq ans, alors que le droit administratif prévoit un délai de prescription de six ans au maximum dans les affaires d'enquête en matière financière. La présentation d'un recours extraordinaire fédéral aurait entraîné un retard encore plus important car le traitement de ces recours par la Cour suprême de justice prend en moyenne plusieurs années.

2.13 L'auteur affirme que le Comité est compétent pour examiner la communication. Les faits objet de l'enquête et les actions de la Banque centrale ont commencé avant la ratification du Protocole facultatif par l'État partie, mais l'enquête et l'action judiciaire se sont achevées plusieurs années après l'entrée en vigueur du Protocole facultatif.

### **Teneur de la plainte**

3.1 L'auteur affirme être victime d'une violation par l'État partie des droits qu'il tient des articles 2, 14 (par. 1) et 26 du Pacte.

3.2 En ce qui concerne l'article 2, l'auteur fait valoir que la loi n° 21526 sur les établissements financiers, en particulier son article 42, n'est pas conforme aux obligations énoncées dans le Pacte. Dans la pratique, l'absence de réglementation appropriée de la procédure administrative permet à celle-ci de durer indéfiniment. En l'espèce, l'enquête que la Banque centrale a fait mener s'est prolongée excessivement, ce qui a porté atteinte au droit de bénéficier d'une procédure régulière, au droit d'avoir accès à la justice et au droit à une protection judiciaire. L'examen du recours formé auprès de la Cour d'appel a également duré trop longtemps. Compte tenu du laps de temps écoulé, la Cour d'appel s'est pour l'essentiel limitée à établir que la procédure engagée par la Banque centrale avait un caractère administratif, de sorte qu'elle n'était pas comparable à une procédure pénale et que la prescription ne pouvait pas s'appliquer. Enfin, l'auteur note que les retards dans la procédure engagée par la Banque centrale puis dans les recours formés auprès des tribunaux de l'État partie ne sont pas attribuables à son comportement et ne sauraient être justifiés par la complexité de l'affaire. Il ajoute que lui et les autres personnes visées par l'enquête ont également fait l'objet de procédures pénales devant des juridictions fédérales et ont été relaxés ou mis hors de cause rapidement.

3.3 En ce qui concerne le paragraphe 1 de l'article 14 et l'article 26, l'auteur fait valoir que l'enquête menée par la Banque centrale est une procédure administrative à caractère pénal et donc que les normes relatives aux droits de l'homme énoncées dans le Pacte sont applicables. Dans ce type de procédures administratives, la personne doit jouir du droit à une procédure régulière, du droit d'avoir accès à la justice et du droit à une protection judiciaire et, notamment, d'obtenir une décision dans un délai raisonnable. L'auteur ajoute que la Banque centrale et les tribunaux de l'État partie n'ont pas reconnu son droit à l'égalité de traitement puisque la procédure engagée contre lui a duré plus de vingt ans. Malgré ce laps de temps, les autorités judiciaires n'ont pas procédé à un examen rigoureux des règles de droit et des actions de la Banque centrale afin que soit garanti son droit d'obtenir une décision ou un jugement dans un délai raisonnable, et se sont limitées à renvoyer à la législation nationale.

3.4 L'auteur affirme que sa communication n'a pas pour objet de contester les aspects techniques et les éléments de preuve de la procédure engagée par la Banque centrale mais vise à faire reconnaître que le retard dans cette procédure, qui a duré plus de vingt-cinq ans, est incompatible avec les droits énoncés au paragraphe 1 de l'article 14 et à l'article 26 du Pacte. En outre, il affirme qu'il a été sanctionné avant qu'une décision ait été rendue sur le fond, par des mesures conservatoires comme les saisies, les interdictions d'exercer certaines fonctions, l'interdiction de quitter le pays et l'impossibilité d'avoir accès au crédit et d'exercer des activités commerciales, ce qui dans la pratique équivalait à sa «mort civile».

3.5 L'auteur demande au Comité de recommander à l'État partie, à titre de réparation, de cesser toutes les poursuites engagées contre lui et de le rétablir dans tous ses droits afin qu'il en jouisse et les exerce pleinement, y compris la capacité d'exercer une activité commerciale ou sa profession ou d'avoir accès au crédit, d'abroger ou de modifier la loi sur les établissements financiers et de lui accorder une réparation complète sous forme de mesures pouvant donner satisfaction, de garanties de non-répétition et d'une indemnisation.

#### **Observations de l'État partie sur la recevabilité**

4.1 En date du 13 octobre 2011, l'État partie a présenté ses observations sur la recevabilité de la communication et a demandé au Comité de déclarer la communication irrecevable pour non-épuisement des recours internes, conformément au paragraphe 2 b) de l'article 5 du Protocole facultatif.

4.2 L'État partie note que l'auteur a lui-même reconnu dans sa communication qu'il n'avait pas épuisé les recours internes puisqu'il n'avait pas formé de recours extraordinaire fédéral contre le jugement rendu par la Cour d'appel le 4 décembre 2008, et que les arguments qu'il avance pour se justifier ne sont pas recevables.

4.3 Dans le cadre d'un tel recours, la Cour suprême de justice aurait pu traiter les faits allégués dans la présente communication, car la violation de droits reconnus par un traité international est une question fédérale suffisamment importante pour que la Cour l'examine. En outre, dans le recours qu'il a formé auprès de la Cour d'appel le 8 septembre 2005, l'auteur lui-même a demandé à «réserver son droit de saisir la Cour suprême» s'il n'était pas fait droit à sa requête en appel.

4.4 Selon l'État partie, la durée de la procédure et la durée possible de la procédure devant la Cour suprême de justice ne sont pas des questions pertinentes en l'espèce, car l'exception de l'épuisement des recours internes est applicable lorsque les recours formés n'aboutissent pas à cause du retard excessif avec lequel ils sont traités.

#### **Commentaires de l'auteur sur les observations de l'État partie concernant la recevabilité**

5.1 Par lettre du 28 novembre 2011, l'auteur a répondu aux observations de l'État partie. Il fait valoir que le recours extraordinaire fédéral, régi par l'article 14 de la loi n° 48 de 1863, est exceptionnel, discrétionnaire et limité à l'examen de questions d'ordre fédéral, en cas de décisions arbitraires, et ne constitue pas un recours approprié contre les violations alléguées. La Cour suprême de justice est habilitée, à sa discrétion, à rejeter le recours extraordinaire pour défaut de grief fédéral suffisant ou parce que les questions soulevées sont futiles ou peu importantes. En conséquence, l'auteur fait valoir qu'il n'était pas nécessaire d'exercer et d'épuiser ce recours aux fins de la recevabilité de la communication.

5.2 En outre, compte tenu du laps de temps écoulé depuis que les faits examinés par la Banque centrale se sont produits, le recours extraordinaire aurait abouti à rendre encore plus longs les recours internes. À ce sujet, l'auteur fait observer que la loi ne fixe pas le délai dans lequel la Cour suprême de justice doit statuer sur un recours extraordinaire.

5.3 L'auteur affirme que le laps de temps écoulé dans les procédures menées par la Banque centrale n'était pas raisonnable et que l'ampleur de ce retard, dans la pratique, constitue une violation du droit à une procédure régulière et du droit d'être entendu. Il rappelle que les procédures à caractère administratif ne sortent pas du cadre des droits énoncés à l'article 14 du Pacte.

### Observations de l'État partie sur le fond

6.1 Par lettre du 12 juillet 2012, l'État partie a présenté ses observations sur le fond.

6.2 L'État partie réitère ses observations concernant le non-épuisement des recours internes. En ce qui concerne l'article 2 du Pacte, il fait valoir que les allégations de l'auteur ne sont pas compatibles avec les dispositions de la loi ni avec la jurisprudence des tribunaux. Comme l'a relevé la Cour d'appel, les responsabilités dans les infractions commises peuvent donner lieu à des poursuites pénales mais aussi à des poursuites administratives, auquel cas la Banque centrale établit les infractions aux dispositions qui régissent le système financier et impose des sanctions administratives. Bien que la responsabilité administrative et la responsabilité pénale puissent être ramenées à des principes communs de l'exercice du pouvoir de punir, leur caractère distinct justifie que les délais de prescription des actions soient différents. L'État partie ajoute que, en règle générale, il ne convient pas d'appliquer les principes du droit pénal en droit administratif répressif.

6.3 La procédure administrative d'enquête régie par la loi sur les établissements financiers prévoit la participation active des administrés, ceux-ci ayant la possibilité d'accélérer la procédure et de demander que la question soit tranchée et qu'il soit mis fin à l'enquête dont ils font l'objet. Cependant, il n'est pas fait mention dans le dossier administratif de l'enquête sur les actions de D'AMFIN d'une quelconque action engagée par l'auteur en vue d'obtenir une décision de la Banque centrale ou d'exiger le prompt accomplissement de formalités de la procédure administrative pour lesquelles l'administration aurait fait preuve d'inertie. De même, aucun recours n'a été formé pour demander à l'administration d'accélérer le processus, conformément à l'article 28 de la loi n° 19549 relative aux procédures administratives<sup>1</sup>. Compte tenu de ces omissions, l'État partie réaffirme que l'auteur n'a pas épuisé les recours internes.

6.4 L'État partie fait valoir que l'inaction de l'auteur dans la procédure administrative correspond à une stratégie légitime visant à laisser courir les délais dans le but de demander la prescription de l'action à la lumière de sa propre interprétation de la loi, par laquelle il attribue un caractère pénal à des procédures administratives.

6.5 Ce n'est pas parce qu'une décision de justice, comme celle rendue par la Cour d'appel, est défavorable qu'il y a violation du paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte.

6.6 En ce qui concerne les allégations de l'auteur qui affirme être victime d'une violation du paragraphe 1 de l'article 14 et de l'article 26 du Pacte, l'État partie soutient que l'auteur n'explique pas le rapport entre la durée de la procédure administrative et une éventuelle violation du droit à l'égalité devant la loi. Rien non plus n'indique que la Banque centrale ou la Cour d'appel aurait réservé à l'affaire de l'auteur un traitement différent de celui appliqué à d'autres personnes ou groupes de personnes, susceptible d'être raisonnablement considéré comme une violation du principe de non-discrimination. L'État partie note également que l'auteur n'explique pas en quoi consiste la violation du droit d'être entendu publiquement.

---

<sup>1</sup> Art. 28: «Quiconque est partie à une enquête administrative peut demander par voie judiciaire de faire l'objet d'un prompt traitement. Cette requête est pertinente lorsque l'autorité administrative a laissé expirer les délais prévus ou, en l'absence de délais, si elle a laissé s'écouler un laps de temps supérieur à ce qui est raisonnable sans rendre la décision sur la question de procédure ou sur le fond que demandait l'intéressé. Le juge saisi de la requête statue sur sa recevabilité, en tenant compte des circonstances de l'espèce, et s'il l'estime nécessaire demande à l'autorité administrative concernée de rendre compte des causes du retard allégué dans le délai qu'il aura fixé. La décision du juge est définitive.».

### **Commentaires de l'auteur sur les observations de l'État partie concernant le fond**

7.1 Dans une note du 14 septembre 2012, l'auteur a présenté ses commentaires sur les observations de l'État partie concernant le fond de la communication et a réaffirmé qu'il avait épuisé les recours internes.

7.2 L'auteur fait valoir qu'il existe des similitudes entre la procédure administrative et la procédure pénale, qui sont toutes deux l'expression du pouvoir répressif de l'État. C'est pourquoi les deux procédures doivent respecter certains principes identiques comme le principe de légalité, la non-rétroactivité des lois répressives (*nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*), la régularité de la procédure, la loi pénale la plus favorable, le fait que le doute profite à l'accusé (*in dubio pro reo*) et le caractère raisonnable et la proportionnalité des mesures prises par les autorités. L'auteur ajoute que le système juridique de l'État partie considère comme administrative la procédure de la Banque centrale applicable en cas d'infraction à la réglementation relative au change, alors que cette procédure a en réalité un caractère pénal. En conséquence, les enquêtes sur les établissements financiers régies par la loi n° 21526 équivalent à une procédure pénale et devraient obéir aux principes du droit procédural pénal.

7.3 L'auteur affirme que l'enquête menée par la Banque centrale et la décision rendue par la Cour d'appel étaient discriminatoires parce qu'elles ont eu des incidences sur une grande partie de sa vie, étant donné que pendant la période où ces faits se sont déroulés, il a fait l'objet de saisies et ne pouvait pas exercer d'activité commerciale ni avoir un emploi stable. Il souligne que les peines les plus lourdes prévues par la législation de l'État partie ont une durée analogue à celles qu'il a subies dans le cadre de l'enquête ouverte par la Banque centrale.

### **Délibérations du Comité**

#### *Examen de la recevabilité*

8.1 Avant d'examiner toute plainte soumise dans une communication, le Comité des droits de l'homme doit, conformément à l'article 93 de son règlement intérieur, déterminer si la communication est recevable en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte.

8.2 Le Comité s'est assuré, comme il est tenu de le faire conformément aux dispositions du paragraphe 2 a) de l'article 5 du Protocole facultatif, que la même affaire n'était pas en cours d'examen devant une autre instance internationale d'enquête ou de règlement.

8.3 Le Comité prend note de l'argument de l'État partie qui fait valoir que la communication est irrecevable parce que l'auteur n'a pas épuisé les recours internes car il n'a pas formé de recours extraordinaire devant la Cour suprême de justice contre la décision rendue par la Cour d'appel le 4 décembre 2008. En outre, rien dans le dossier administratif de l'enquête concernant les actions de D'AMFIN n'indique que l'auteur ait accéléré la procédure en vue d'obtenir une décision de la Banque centrale ou un traitement rapide de la procédure administrative. L'auteur n'a pas non plus usé du moyen prévu à l'article 28 de la loi n° 19549 relative aux procédures administratives pour faire accélérer la procédure en cas de retard de l'administration. Le Comité prend note aussi de l'affirmation de l'auteur qui fait valoir que le recours extraordinaire n'est pas utile et qu'il est exceptionnel, discrétionnaire et limité à l'examen de questions d'ordre fédéral en cas de décisions arbitraires. À ce sujet il relève que l'auteur a fait appel devant la Cour d'appel administrative fédérale de la décision de la Banque centrale concernant sa responsabilité individuelle pour les activités financières de D'AMFIN, en faisant valoir notamment un retard excessif dans l'enquête. L'État partie n'explique pas suffisamment comment le recours extraordinaire fédéral, dont les conditions dans lesquelles il peut être formé sont régies par l'article 14 de la loi n° 48 de 1963, aurait pu être utile dans le cas de l'auteur.

Par conséquent, dans les circonstances de l'espèce, le Comité considère qu'il n'est pas empêché, conformément aux dispositions du paragraphe 2 b) de l'article 5 du Protocole facultatif, d'examiner la communication.

8.4 Le Comité prend note de l'allégation de l'auteur qui affirme que les procédures menées par la Banque centrale dans l'affaire se sont prolongées de manière excessive, en violation de l'article 14, paragraphe 1, et de l'article 26 du Pacte. Le Comité rappelle que les retards déraisonnables dans les procédures pénales ou civiles qui ne peuvent pas être justifiés par la complexité de l'affaire ou par le comportement des parties peuvent constituer une violation du paragraphe 1 de l'article 14 du Pacte<sup>2</sup>. Il note que les actions menées par la Banque centrale contre l'auteur, qui ont eu, selon l'auteur, une durée déraisonnablement longue, ont un caractère administratif et visaient à établir, notamment, la responsabilité individuelle de l'auteur en tant que directeur de D'AMFIN et de D'AMORE, pour les infractions à la loi sur les établissements financiers commises par ces sociétés, et à lui infliger les sanctions administratives prévues. Or, en l'espèce, même si le Comité relève que les procédures ont duré environ dix-sept années, les informations contenues dans le dossier ne lui permettent pas de connaître les raisons qui ont pu causer un tel retard ni de savoir quelles mesures ont été prises par les deux parties pour faire accélérer les procédures, ou qui avaient empêché l'auteur d'y participer activement. Le Comité note également que les informations figurant dans le dossier ne lui permettent pas d'évaluer correctement dans quelle mesure l'absence d'activité judiciaire pendant toute la période mentionnée a été préjudiciable à l'auteur. Par conséquent, le Comité considère que l'auteur n'a pas suffisamment étayé ses griefs de violation de l'article 14, paragraphe 1, et de l'article 26 du Pacte, et conclut que la communication est irrecevable en vertu de l'article 2 du Protocole facultatif.

9. En conséquence, le Comité décide:

- a) Que la communication est irrecevable en vertu du paragraphe 2 b) de l'article 5 du Protocole facultatif;
- b) Que la présente décision sera communiquée à l'auteur et à l'État partie, pour information.

[Adopté en espagnol (version originale), en anglais et en français. Paraîtra ultérieurement en arabe, en chinois et en russe dans le rapport annuel du Comité à l'Assemblée générale.]

---

<sup>2</sup> Voir l'Observation générale n° 32 sur l'article 14: Droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable, CCPR/C/GC/32, par. 27.

## Appendice

[Original: anglais]

### Opinion individuelle (dissidente) de M. Yuval Shany

Je ne peux pas être d'accord avec la majorité du Comité qui a déclaré la communication irrecevable faute d'être suffisamment étayée. Mes raisons sont les suivantes:

1. La procédure administrative ouverte contre l'auteur par la Banque centrale d'Argentine concernant la conduite de l'auteur en tant que directeur des sociétés d'AMORE et d'AMFIN a duré dix-sept années (l'action engagée contre ces deux sociétés pour infraction à la loi sur les établissements financiers était pendante depuis encore plus longtemps). La majorité a accepté l'idée que la procédure administrative visait à «établir notamment la responsabilité individuelle de l'auteur» et à «infliger les sanctions administratives prévues»<sup>a</sup>. J'estime que quand une procédure administrative vise à évaluer la responsabilité individuelle de quelqu'un, prononce des sanctions graves (notamment une amende élevée et des mesures conservatoires sévères comme la saisie de biens et des restrictions aux déplacements) et conduit à une procédure pénale<sup>b</sup>, dans le cas de l'individu qui fait l'objet de cette procédure l'intérêt à être protégé contre une durée excessive, avec toute l'incertitude et les inconvénients que cela comporte, est le même que dans le cas de l'individu qui fait l'objet d'autres procédures judiciaires, que ce soit au pénal ou au civil.

2. De fait, dans son Observation générale n° 32, le Comité a pour position que la façon dont l'État qualifie formellement une procédure n'est pas déterminante pour décider si elle entre dans le champ d'application de l'article 14 du Pacte. Ainsi le Comité a déclaré que les droits des individus qui font l'objet d'une procédure pénale peuvent également être étendus «à des mesures de nature pénale s'agissant de sanctions, indépendamment de leur qualification en droit interne, doivent être considérées comme pénales en raison de leur finalité, de leur caractère ou de leur sévérité»<sup>c</sup>. Dans le même esprit, le Comité a estimé que l'expression «de caractère civil» utilisée au paragraphe 1 de l'article 14 du Pacte «englobe a) non seulement les procédures visant à déterminer le bien-fondé de contestations sur les droits et obligations relevant du domaine des contrats, des biens et de la responsabilité civile en droit privé, mais également b) *les procédures concernant des concepts équivalents en droit administratif*, tels que le licenciement de fonctionnaires pour des motifs autres que disciplinaires, l'octroi de prestations sociales ou les droits à pension des militaires, ou encore les procédures relatives à l'utilisation des terres du domaine public ou l'appropriation de biens privés. En outre cette notion peut couvrir c) *d'autres procédures* dont l'applicabilité doit être appréciée au cas par cas *au vu de la nature du droit concerné*»<sup>d</sup>. Par conséquent quand il a déterminé si l'auteur avait ou non le droit de ne pas être soumis à une procédure judiciaire excessivement longue – droit qui s'applique en vertu de l'article 14 à la fois aux procédures pénales et aux procédures civiles<sup>e</sup> – je crois que le Comité aurait dû s'attacher à examiner la nature véritable de la procédure engagée contre l'auteur à la lumière de ses conséquences pour la détermination de ses droits et obligations, et indépendamment de la qualification formelle donnée par l'État partie.

<sup>a</sup> Voir constatations du Comité, par. 8.4.

<sup>b</sup> Il est dit dans le rappel des faits que «les actions pénales auxquelles avaient donné lieu les irrégularités constatées dans les deux sociétés» avaient été rejetées par les tribunaux. Ibid., par. 2.9.

<sup>c</sup> Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 32 (2007), par. 15.

<sup>d</sup> Ibid., par. 16 (non souligné dans le texte).

<sup>e</sup> Ibid., par. 27.

3. Je suis préoccupé par le fait que, en se référant aux actions menées contre l'auteur comme ayant un «caractère administratif»<sup>f</sup> uniquement, la majorité peut donner l'impression que ces procédures n'étaient pas visées par l'article 14 du Pacte puisqu'elles n'étaient ni pénales ni civiles. Si telle était l'intention de la majorité, ce résultat est pour moi difficilement acceptable. Au minimum, il me semble que la procédure décrite était une action judiciaire qui touchait des droits et des obligations importants, comme le droit à la propriété, la liberté de déplacement, le droit d'exercer une activité commerciale et l'obligation de s'acquitter d'une amende élevée. Il serait très regrettable que le Comité accepte une interprétation qui priverait de l'une ou l'autre des garanties consacrées à l'article 14 du Pacte les personnes faisant l'objet de procédures administratives longues et contraignantes, entraînant des conséquences beaucoup plus graves que de nombreuses procédures civiles et aussi graves que certaines procédures pénales.

4. Je ne peux pas non plus être d'accord avec la majorité quand elle donne à entendre que c'était à l'auteur de montrer qu'il avait pris des mesures pour faire accélérer la procédure ou pour y participer activement, ainsi que de montrer dans quelle mesure l'absence d'activité judiciaire pendant la période mentionnée lui avait été préjudiciable<sup>g</sup>. Comme pour d'autres droits de l'homme protégés par le Pacte, l'obligation de garantir que les procédures judiciaires ne soient pas d'une durée excessive incombe à l'État partie et non pas à l'auteur. De plus je crois qu'il est totalement inapproprié et irréaliste d'attendre d'une personne qui fait l'objet d'une procédure judiciaire pouvant aboutir à une peine sévère qu'elle essaie de faire accélérer cette procédure ou d'y participer activement (et de ne pas attendre par exemple l'expiration du délai de prescription)<sup>h</sup>. Normalement le Comité n'attend pas non plus des victimes d'atteintes aux droits de l'homme qu'elles démontrent qu'elles ont effectivement subi un préjudice du fait de mesures expressément dirigées contre elles qui ont violé leurs droits<sup>i</sup>. La question de savoir si l'auteur a ou non subi des préjudices particuliers, au-delà de l'incertitude et des désagréments inhérents à une procédure judiciaire excessivement longue, peut être pertinente pour déterminer la réparation qui lui est due mais non pour déterminer si le retard excessif a ou non causé une violation des droits protégés par le Pacte.

5. Par conséquent je pense que l'auteur a bien montré que l'État partie avait engagé une procédure de caractère judiciaire et que cette procédure ne semble pas satisfaire à l'obligation de veiller à ce qu'elle se déroule sans retard excessif<sup>f</sup>. Dans ces circonstances, c'est à l'État partie qu'il appartient de justifier la durée extraordinairement longue de la procédure en avançant des raisons objectives, comme la complexité exceptionnelle de l'affaire ou un comportement injustifiable imputable à l'auteur<sup>k</sup>. Or le dossier présenté au Comité ne contient aucun motif plausible pour expliquer les dix-sept années de la procédure. Par conséquent je crois que la Comité aurait dû non seulement déclarer la communication recevable mais aussi conclure que l'État partie avait manqué à l'obligation de démontrer que les droits que tenait l'auteur de l'article 14 n'avaient pas été violés.

<sup>f</sup> Voir constatations du Comité, par. 8.4.

<sup>g</sup> Ibid.

<sup>h</sup> Voir *Soering c. Royaume-Uni*, arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, 7 juillet 1989, par. 106 («Un certain laps de temps doit forcément s'écouler entre le prononcé de la peine et son exécution si l'on veut fournir au condamné des garanties de recours, mais de même il entre dans la nature humaine que l'intéressé s'accroche à l'existence en les exploitant au maximum»).

<sup>i</sup> Voir *Lubuto c. Zambie*, communication n° 390/1990, constatations adoptées le 31 octobre 1995, par. 7.3.

<sup>j</sup> Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 32 (2007), par. 27.

<sup>k</sup> Ibid. («[D]ans un procès civil les retards que ne justifient ni la complexité de l'affaire ni la conduite des parties portent atteinte au principe du procès équitable consacré par le paragraphe 1 de cette disposition.»).