



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

ANCIENNE PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE OLIVIEIRA c. PAYS-BAS

(Requête n° 33129/96)

ARRÊT

STRASBOURG

4 juin 2002

DÉFINITIF

06/11/2002

En l'affaire Oliveira c. Pays-Bas,

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant en une chambre composée de :

M^{mes} E. PALM, *présidente*,

W. THOMASSEN,

MM. GAUKUR JÖRUNÐSSON,

R. TÜRMEŒ,

C. BİRSAN,

J. CASADEVALL,

R. MARUSTE, *juges*,

et de M. M. O'BOYLE, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 23 octobre 2001 et 14 mai 2002,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 33129/96) dirigée contre le Royaume des Pays-Bas et dont un ressortissant néerlandais, M. Hans Walter Oliveira (« le requérant »), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 9 juillet 1996 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant alléguait en particulier qu'il y avait eu violation à son égard des droits garantis par l'article 8 de la Convention et par l'article 2 du Protocole n° 4 à celle-ci.

3. Le 1^{er} juillet 1998, la Commission rendit une décision ajournant son examen d'une partie de la requête et déclarant celle-ci irrecevable pour le surplus.

4. Le requérant, qui s'est vu accorder le bénéfice de l'assistance judiciaire, est représenté devant la Cour par M^e G.P. Hamer, avocat inscrit au barreau d'Amsterdam. Le gouvernement néerlandais (« le Gouvernement ») est représenté par ses agents, M. R. Böcker et M^{me} J. Schukking, du ministère des Affaires étrangères.

5. La requête a été transmise à la Cour le 1^{er} novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention (article 5 § 2 dudit Protocole). Elle a été attribuée à la première section de la Cour (article 52 § 1 du règlement de la Cour). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement.

6. Le 6 juin 2000, la chambre a retenu les griefs fondés par le requérant sur les articles 8 de la Convention et 2 du Protocole n° 4 et déclaré la

requête irrecevable pour le surplus [*Note du greffe* : la décision de la Cour est disponible au greffe].

7. Le requérant a déposé un mémoire. Le Gouvernement s'en est abstenu, se bornant à renvoyer aux observations déposées par lui au stade de l'examen de la recevabilité de la requête.

8. Après avoir consulté l'agent du Gouvernement et le requérant, la chambre a décidé qu'il ne s'imposait pas de tenir une audience (article 59 § 2 *in fine* du règlement).

9. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement), mais l'affaire est demeurée confiée à la chambre constituée au sein de l'ancienne première section.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. L'ordre d'éloignement

10. Le 6 novembre 1992 le bourgmestre (*Burgemeester*) d'Amsterdam, s'appuyant sur l'article 219 de la loi communale (*Gemeentewet*) telle qu'elle s'appliquait à l'époque, émit à l'encontre du requérant un ordre d'éloignement (*verwijderingsbevel*) lui faisant interdiction de pénétrer dans une zone déterminée du centre ville, la « zone d'urgence », avant quatorze jours. La mesure était motivée par les éléments suivants :

– Il ressortait de rapports de police que, à deux reprises le 21 juillet, puis les 29 juillet, 12 août, 26 août et 10 septembre 1992, le requérant avait soit ouvertement consommé des drogues dures, soit été découvert en possession de telles drogues, dans les rues situées dans la zone d'urgence, et qu'à chaque fois on lui avait enjoint de se tenir éloigné de la zone pendant huit heures.

– Le 5 novembre 1992, la police avait entendu le requérant et lui avait dit qu'il avait le choix entre s'abstenir de tels agissements, qui perturbaient l'ordre public (*openbare orde*), ou se tenir éloigné de la zone. Elle l'avait également prévenu que s'il récidivait dans un proche avenir, le bourgmestre serait invité à émettre à son encontre un ordre d'éloignement valable deux semaines. Le requérant avait rétorqué qu'hormis le fait qu'il préparait et consommait de la drogue dans la zone concernée il y rencontrait aussi ses amis.

– Le 5 novembre 1992, le requérant, en dépit des avertissements reçus, avait ouvertement consommé des drogues dures dans l'une des rues de la

zone d'urgence. La police lui avait une fois de plus enjoint de quitter celle-ci pour une durée de huit heures, puis elle avait invité le bourgmestre à émettre à son encontre un ordre d'éloignement valable quatorze jours.

11. Le bourgmestre avait estimé que le requérant allait récidiver dans un proche avenir. A cet égard, il avait tenu compte de la nature fortement perturbatrice de l'ordre public des actes en cause, de leur répétition et de leur continuité, des déclarations du requérant, de la brièveté de l'intervalle de temps pendant lequel les actes visés avaient été constatés, et du fait que le requérant avait poursuivi ses agissements répréhensibles nonobstant les ordres d'éloignement valables huit heures dont il avait fait l'objet et des avertissements de la police. Le bourgmestre notait enfin dans sa décision que ni le domicile ni l'emploi de l'intéressé n'étaient situés dans la zone concernée.

B. La réclamation déposée par le requérant contre l'ordre d'éloignement émis par le bourgmestre

12. Le requérant déposa une réclamation (*bezwaarschrift*) contre l'ordre d'éloignement émanant du bourgmestre. Il soutenait notamment que ce dernier ne devait faire usage des pouvoirs d'urgence que lui conférait l'article 219 de la loi communale que dans des situations exceptionnelles. Dès lors qu'il émettait des ordres d'éloignement valables huit heures depuis 1983 et des ordres d'éloignement valables quatorze jours depuis 1989, on ne pouvait plus parler de situation exceptionnelle. De surcroît, le bourgmestre avait disposé de suffisamment de temps pour faire en sorte que les mesures d'urgence fussent édictées dans le cadre d'un règlement de police général (*Algemene Politie Verordening*).

13. Le requérant alléguait également que l'ordre d'éloignement, dans lequel il voyait une sanction pénale, portait atteinte à son droit à la liberté de circulation et violait le principe de proportionnalité. A cet égard, il affirmait qu'il s'était toujours conformé aux ordres d'éloignement qui lui avaient été imposés pour une durée de huit heures, et qu'il ne comprenait dès lors pas pourquoi un ordre d'éloignement valable quatorze jours s'était soudain révélé nécessaire.

14. Le 14 janvier 1993, une audience eut lieu devant un comité consultatif. A cette occasion, le représentant du bourgmestre déclara qu'en 1992 3 300 ordres d'éloignement valables huit heures (contre 2 130 en 1991) et 204 ordres d'éloignement valables quatorze jours (contre 111 en 1991) avaient été émis à l'encontre de personnes interpellées pour trafic ou consommation de drogue ou commission d'actes se rapportant à de telles activités. Le représentant du bourgmestre ajouta qu'il était envisagé de consacrer dans un règlement de police général le pouvoir d'édicter des ordres d'éloignement.

15. Le 8 mars 1993, le comité recommanda au bourgmestre le rejet de la réclamation et le maintien de l'ordre d'éloignement. Il considérait notamment que la perturbation de l'ordre public dans la zone concernée était de nature à constituer une situation exceptionnelle au sens de l'article 219 de la loi communale. Compte tenu de la gravité et de l'ampleur des problèmes posés, il jugeait peu probable que l'ordre public pût être suffisamment maintenu par des méthodes ordinaires, et que dès lors le bourgmestre était fondé à faire usage des pouvoirs que lui conférait l'article 219.

16. Eu égard au fait que le requérant avait en l'espace de peu de temps commis régulièrement des actes portant atteinte à l'ordre public et que les ordres d'éloignement valables huit heures émis à son encontre ne l'avaient pas empêché de récidiver, le comité estimait également que l'imposition d'un ordre d'éloignement valable quatorze jours n'était pas déraisonnable. Il ne partageait pas l'avis du requérant selon lequel la mesure incriminée constituait une peine, puisqu'elle avait été adoptée dans un souci de maintien de l'ordre public. Enfin, le comité considérait que l'atteinte portée au droit à la liberté de circulation du requérant était justifiée.

17. Par une décision du 11 mars 1993, le bourgmestre rejeta la réclamation du requérant, faisant sien le raisonnement tenu par le comité consultatif.

C. L'appel interjeté par le requérant contre la décision du bourgmestre

18. Le 19 mars 1993, le requérant saisit la section juridictionnelle (*Afdeling rechtspraak*) du Conseil d'Etat (*Raad van State*) d'un recours dirigé contre la décision du bourgmestre. Dans son argumentation, qu'il étoffa par une lettre du 17 mai 1993, il soulevait les mêmes griefs que devant le bourgmestre. Dans ses observations écrites du 14 mars 1994, le bourgmestre renvoya à l'avis du comité consultatif. Une audience eut ensuite lieu le 23 janvier 1996 devant la section du contentieux administratif (*Afdeling bestuursrechtspraak*), qui avait succédé à la section juridictionnelle.

19. Le 14 mai 1996, la section du contentieux administratif débouta le requérant. Ses motifs comportaient le passage suivant :

« L'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques prévoit que quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence. D'après le troisième paragraphe de cette disposition, ces droits ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le Pacte. Une disposition pratiquement identique figure à l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention.

L'article 219 § 1 de la loi communale confère au bourgmestre des pouvoirs d'urgence qui ne doivent être utilisés que dans des situations exceptionnelles. Constituent notamment de telles situations les mouvements d'émeute, les attroupements ou autres troubles à l'ordre public, les calamités graves, ainsi que les craintes sérieuses de voir pareilles situations se développer.

Contrairement à ce que soutient la partie demanderesse, l'adoption de mesures d'urgence dans les situations énumérées à l'article 219 de la loi communale ne se heurte pas aux dispositions conventionnelles mentionnées ci-dessus puisque celles-ci comportent une clause permettant de restreindre les droits en question par « la loi » – terme qui englobe les ordres édictés par le bourgmestre en application de la loi – pour la protection de l'ordre public.

L'article 219 de la loi communale constitue une disposition légale conçue pour s'appliquer dans les situations où les moyens ordinaires ne suffisent plus pour maintenir ou restaurer l'ordre public.

La section estime que ces moyens ordinaires pouvaient être jugés insuffisants en l'espèce et qu'il y avait, à l'époque de la décision entreprise, une situation exceptionnelle. Est pertinent dans ce contexte le fait qu'à l'époque de la décision attaquée il n'était pas possible de résoudre le problème en question au travers d'un arrêté municipal. Il n'existait pas à l'époque – et il n'existe toujours pas à l'heure actuelle – de règlement communal régissant la matière, et le bourgmestre ne disposait d'aucun autre moyen légal suffisant.

Sur la base du dossier et des observations formulées à l'audience, et compte tenu du nombre d'ordres d'éloignement valables huit heures ou quatorze jours qui ont été émis dans la zone concernée, la section estime que le personnel et les moyens appropriés dont la partie défenderesse disposait n'étaient pas suffisants pour faire face à la situation difficile que constituait la perturbation de l'ordre public par des toxicomanes, ainsi qu'il est décrit dans la décision du 13 novembre 1989. Pour la section, on ne peut donc pas dire que la partie défenderesse ne pouvait pas raisonnablement faire usage des pouvoirs à elle conférés par l'article 219 de la loi communale.

La section formulera toutefois les réserves suivantes.

Elle n'aperçoit pas pourquoi, au cas où la situation décrite ci-dessus devrait perdurer, le bourgmestre ne prévoirait pas la possibilité d'émettre des ordres d'éloignement valables quatorze jours dans un règlement adopté par le conseil municipal. Du point de vue de la sécurité juridique et de la légitimité de l'action des autorités publiques, il apparaît plus indiqué d'édicter des règles dans un règlement municipal que d'adopter des mesures fondées sur les pouvoirs exceptionnels du défendeur. Il ressort du dossier que ce dernier avait déjà élaboré un projet en vue de l'adoption de la disposition appropriée mais que le texte ne fut finalement pas incorporé dans le règlement de police général au motif que la méthode jusqu'alors utilisée, et qui avait été retenue après concertation entre le défendeur, la police et la justice [*verweerder, politie en justitie*], en ce qui concerne les ordres d'éloignement valables quatorze jours était jugée extraordinairement efficace. La section estime toutefois que l'efficacité perçue d'une mesure d'urgence couplée avec la politique de poursuite du ministère public [*Openbaar Ministerie*] ne constitue pas un motif justifiant que l'on n'adopte pas la disposition appropriée dans le cadre du conseil municipal. La section considère que le défendeur ne pourra plus en principe invoquer, pour établir qu'il existe une situation exceptionnelle au sens de l'article 219 de la loi communale (actuellement article 175

de la loi communale), l'absence de dispositions appropriées dans un règlement communal, si le conseil municipal n'adopte pas dans un délai raisonnable un règlement prévoyant la possibilité d'édicter des ordres d'éloignement valables quatorze jours. En effet, les nuisances liées à la drogue [*drugsoverlast*] ne datent pas d'hier et les troubles ainsi causés revêtent aujourd'hui un aspect structurel. »

Cette décision fut publiée avec une note d'un éminent juriste dans la revue *Jurisprudentie Bestuursrecht* (Jurisprudence administrative) 1996, n° 169.

D. La procédure menée au pénal

20. En dehors de la procédure décrite ci-dessus, le requérant fut condamné par un juge de police (*politierechter*) du tribunal d'arrondissement (*arrondissementsrechtbank*) d'Amsterdam le 8 décembre 1992 pour avoir délibérément enfreint le 20 novembre 1992 l'ordre d'éloignement émis par le bourgmestre le 6 novembre 1992. En vertu de l'article 184 du code pénal (*Wetboek van Strafrecht*), ce refus d'obtempérer constituait une infraction pénale. L'intéressé se vit infliger quatre semaines d'emprisonnement. Après que la cour d'appel (*gerechtshof*) d'Amsterdam l'eut, elle aussi, condamné, il forma un pourvoi devant la Cour de cassation (*Hoge Raad*). La haute juridiction le débouta de son recours le 8 décembre 1998.

21. La procédure pénale dont le requérant a fait l'objet est étrangère au litige devant la Cour.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Les dispositions légales applicables

22. A l'époque des faits, l'article 219 de la loi communale (*Gemeentewet*) était ainsi libellé :

« 1. En cas de mouvement d'émeute, d'attroupement ou d'autres troubles à l'ordre public, ou de calamité grave, ainsi que dans les cas où il y a matière à craindre le développement des situations précitées, le bourgmestre est habilité à émettre tous ordres qu'il juge nécessaires pour le maintien de l'ordre public ou la limitation d'un danger général.

(...) »

23. La partie pertinente en l'espèce de l'article 184 du code pénal (*Wetboek van Strafrecht*) est ainsi libellée :

« 1. Toute personne qui s'abstient délibérément de se conformer à un ordre ou à une injonction émis en application d'une prescription légale par un fonctionnaire investi de pouvoirs de contrôle ou par un fonctionnaire responsable de la recherche ou de la poursuite des infractions pénales ou dûment autorisé à cet effet, et toute personne qui empêche, entrave, contrecarre un acte qu'un tel fonctionnaire cherche à accomplir en

exécution d'une prescription légale, est passible d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas trois mois ou d'une amende de deuxième classe.

(...)

4. Si le contrevenant commet le délit moins de deux ans après le moment où une condamnation antérieure pour une infraction de ce type est devenue définitive, la peine d'emprisonnement peut être majorée d'un tiers. »

24. Aux Pays-Bas, le bourgmestre d'une ville est nommé par la reine (article 65 de l'ancienne loi communale). Les règlements communaux, tels les règlements de police généraux, sont adoptés par le conseil municipal (article 168 de l'ancienne loi communale), qui est élu par les habitants de la ville qui ont le droit de vote pour les élections à la chambre basse du Parlement (article 129 de la Constitution).

B. Les instructions du bourgmestre

25. Par une lettre du 4 juillet 1983, le bourgmestre d'Amsterdam informa le commissaire en chef (*Hoofdcommissaris*) de la police municipale qu'en égard à la situation régnant dans le centre ville le commissaire en chef et les officiers de police agissant au nom du bourgmestre seraient habilités à enjoindre à certaines personnes, sur le fondement de l'article 219 de la loi communale telle qu'elle était en vigueur à l'époque, de s'éloigner d'une zone déterminée du centre ville et de ne pas y revenir avant une période de huit heures.

26. Par une lettre du 25 juillet 1988, le bourgmestre étendit la zone du centre ville où pareils ordres pouvaient être émis. Ultérieurement, par une lettre du 8 mars 1989, il habilita également le commissaire en chef et ses subordonnés à enjoindre à certaines personnes de s'éloigner de la zone en question pour une période de quatorze jours.

27. Par une lettre du 17 octobre 1989, le bourgmestre modifia cette instruction, substituant au pouvoir discrétionnaire des policiers d'émettre des ordres d'éloignement valables huit heures le pouvoir d'émettre semblables ordres dans des circonstances bien définies. La lettre en question comportait le passage suivant :

« Si j'ai agi ainsi, c'est que j'ai considéré que la zone concernée du centre ville exerce une attraction permanente sur les personnes qui ne peuvent se passer de drogues dures et sur celles qui, toxicomanes ou non, se livrent au trafic de ces substances. Le comportement de ces personnes trouble l'ordre public, provoque des nuisances considérables et constitue une menace permanente pour la vie publique. Dans ces conditions [*in dit verband*], j'estime que l'on a affaire à une situation exceptionnelle au sens de l'article 219 de la loi communale. »

28. Les instructions du bourgmestre furent à nouveau modifiées par une lettre du 13 novembre 1989, aux termes de laquelle les ordres d'éloignement

valables quatorze jours ne pouvaient plus être émis par la police au nom du bourgmestre mais uniquement par le bourgmestre lui-même.

29. Un ordre d'éloignement valable quatorze jours pouvait être pris à l'encontre d'une personne si, dans les six mois précédents, cinq procès-verbaux ou autres rapports avaient été établis par la police concernant des actes de la personne en question qui avaient perturbé l'ordre public, comme :

- la possession et la consommation sur la voie publique des substances addictives figurant à l'annexe 1 de la loi sur l'opium (*Opiumwet*, relative aux drogues dures) ;

- la revente sur la voie publique des substances addictives figurant à l'annexe 1 de la loi sur l'opium ;

- la détention patente de couteaux ou d'autres objets interdits pour autant que cela constituait une infraction pénale en vertu du règlement de police générale ou de la loi sur les armes et munitions (*Wet Wapens en Munitie*) ;

- la commission de l'infraction réprimée par l'article 184 du code pénal lorsque l'ordre auquel il n'avait pas été obtempéré était un ordre d'éloignement valable huit heures ;

- les actes de violence, les vols de voitures sur la voie publique ou le long de celle-ci, la vente à découvert sur la voie publique ou le long de celle-ci de marchandises volées pour autant qu'il y avait un lien entre ces infractions et les drogues dures.

30. A l'occasion d'un quatrième procès-verbal dressé à son encontre, la personne concernée devait être entendue par un agent de police au sujet de ses agissements répréhensibles et du motif de sa présence (continue) dans la zone d'urgence. L'agent de police devait alors avertir la personne concernée que si, dans un proche avenir, elle troublait à nouveau l'ordre public, la police inviterait le bourgmestre à émettre à son encontre un ordre d'éloignement valable quatorze jours.

31. Nul ne conteste que les lettres du bourgmestre précitées n'ont été ni publiées ni ouvertes à l'inspection publique et que ses instructions n'ont pas été autrement rendues publiques.

C. La jurisprudence interne pertinente

32. Dans une décision du 11 janvier 1989 (*Administratiefrechtelijke Beslissingen* (Recueil de la jurisprudence administrative) 1989, n° 424), le président de la section juridictionnelle du Conseil d'Etat se prononça comme suit :

« Ainsi que la section juridictionnelle l'a jugé dans des décisions antérieures, l'article 219 de la loi communale – paraphrasé ci-dessus – confère au bourgmestre des pouvoirs d'urgence qu'il ne doit utiliser que dans des situations exceptionnelles. Au nombre de celles-ci figurent les mouvements d'émeute, les attroupements et autres troubles à l'ordre public, les calamités graves, ainsi que les craintes sérieuses de voir pareilles situations se développer. C'est ainsi que la loi a prévu des situations où l'on

peut manifestement considérer que des mesures ordinaires ne suffiront pas pour maintenir ou restaurer l'ordre public.

Il convient à présent d'examiner tout d'abord si, en l'espèce, il y avait une situation entrant dans les prévisions du premier paragraphe de l'article 219 évoqué ci-dessus.

Pour ce faire, nous considérerons la déclaration non contestée faite par la partie défenderesse à l'audience relativement à la situation prévalant dans le (vieux) centre ville d'Amsterdam :

« Le vieux centre ville d'Amsterdam est connu tant à l'étranger qu'au plan national comme un centre pour le trafic des drogues dures. Il continue d'attirer un grand nombre de toxicomanes. Les agissements de ceux-ci et des trafiquants causent généralement de graves nuisances : consommation et trafic au grand jour, comportement de groupe intimidant, menaces aux passants (souvent à l'aide de couteaux), cris, divagation, bagarres, vols à main armée (souvent à l'aide de couteaux), vols simples, recel de marchandise volée, etc. Le vieux centre ville a de nombreuses fonctions, et notamment celle de constituer un secteur résidentiel et commercial. Or la situation menace en permanence de devenir invivable.

La mesure dans laquelle les choses se sont détériorées pour les résidents ressort également des protestations désespérées qui ont eu lieu au début du mois de novembre de l'année dernière. Ces protestations ont débouché pour l'instant sur une réunion de la commission des affaires de police, à laquelle assistèrent une foule de gens.

La Damstraat, la Oude Doelenstraat, la Nieuwe et la Oude Hoogstraat font partie de la zone critique. La Damstraat (dont la Oude Doelenstraat, la Nieuwe et la Oude Hoogstraat sont le prolongement) constitue l'entrée du vieux centre ville. Dans cette partie de la ville, toutes sortes de drogues douces, mais aussi et surtout de drogues dures, sont à vendre, en petites ou en grandes quantités : on peut y trouver du haschich, de la cocaïne, des amphétamines, du LSD, de l'héroïne et d'autres substances psychotropes. Les trafiquants de rue, notamment, fréquentent cette zone plus que toute autre du centre ville pour y distribuer leurs drogues dures artificielles.

La présence des trafiquants et d'un grand nombre de toxicomanes, avec la criminalité que cela entraîne, affecte gravement la zone.

Du fait notamment des protestations vigoureuses des riverains, un groupe spécial de la police fut déployé dans la zone de la Damstraat pendant six semaines à compter du 14 novembre 1988. Il devait se concentrer notamment sur le pont, appelé le « pont des pilules », entre la Oude Doelenstraat et la Oude Hoogstraat. Ce pont était occupé par des adeptes d'un phénomène nouveau : la multiconsommation.

L'équipe spéciale de la police s'assigna pour tâche principale de restaurer l'ordre public. Pendant les six semaines de son activité, elle procéda à 600 arrestations et à la saisie de centaines de couteaux, et elle prononça des centaines d'ordres d'éloignement. »

Dès lors, nous estimons provisoirement que c'est à bon droit qu'une situation d'urgence au sens de l'article 219 § 1 de la loi communale fut jugée exister. Par conséquent, le défendeur était fondé à émettre les ordres d'éloignement incriminés. »

De même, dans une décision du 31 juillet 1989 (*Kort Geding* (Recueil des décisions de référé) 1989, n° 314), le président de la section juridictionnelle s'exprima ainsi :

« Ainsi que la section juridictionnelle l'a jugé dans des décisions antérieures, l'article 219 de la loi communale – paraphrasé ci-dessus – confère au bourgmestre des pouvoirs d'urgence qu'il ne doit utiliser que dans des situations exceptionnelles. Au nombre de celles-ci figurent les mouvements d'émeute, les attroupements et autres troubles à l'ordre public, les calamités graves, ainsi que les craintes sérieuses de voir pareilles situations se développer. C'est ainsi que la loi a prévu des situations où l'on peut manifestement considérer que des mesures ordinaires ne suffiront pas pour maintenir ou restaurer l'ordre public.

Il s'agit maintenant d'examiner si, en l'espèce, il y avait une situation du type de celles visées à l'article 219 § 1 précité.

Ainsi qu'il a été jugé dans la décision du 11 janvier 1989 (...) en rapport avec la situation régnant dans le (vieux) centre ville, le défendeur avait raison de considérer qu'une situation d'urgence du type de celles visées à l'article 219 § 1 de la loi communale existait. »

33. Dans un arrêt du 23 avril 1996 (*Nederlandse Jurisprudentie* 1996, n° 514) qui se rapportait à des poursuites pénales entamées au titre de l'article 184 du code pénal pour non-respect d'un ordre d'éloignement valable huit heures, la Cour de cassation (*Hoge Raad*) admit que les pouvoirs conférés au bourgmestre par l'article 219 de l'ancienne loi communale ne devaient être utilisés que dans des situations exceptionnelles. Elle estima toutefois que le simple fait que deux ans et demi se fussent écoulés depuis que le bourgmestre avait déclaré qu'il existait une situation d'urgence – l'affaire avait trait à l'instruction émise par le bourgmestre le 17 octobre 1989 – ne suffisait pas en soi à justifier la conclusion qu'une situation exceptionnelle n'existait plus. Elle considéra également, dans le même arrêt, que l'article 6 de la Convention ne s'appliquait pas aux ordres d'éloignement valables huit heures, dès lors que ces mesures n'étaient pas prononcées à titre de sanction pénale mais revêtaient le caractère de mesures destinées à préserver l'ordre public. Elle jugea par ailleurs que les ordres litigieux ne violaient pas l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention, dès lors qu'ils étaient « prévus par la loi » et « nécessaires dans une société démocratique » pour « le maintien de l'ordre public ». L'arrêt de la Cour de cassation entérina une décision de la cour d'appel d'Amsterdam condamnant le contrevenant à deux semaines d'emprisonnement.

D. La procédure

34. L'article 7 de la loi sur la jurisprudence administrative en matière de décisions de la puissance publique (*Wet administrative rechtspraak overheidsbeschikkingen* – la « loi AROB ») prévoyait qu'une personne directement affectée par une décision administrative (à l'exception de certaines catégories de décisions non pertinentes pour la présente espèce) pouvait soumettre une réclamation à l'organe administratif auteur de la décision. Le réclamant avait le droit d'être entendu ; l'organe administratif concerné pouvait déléguer la tenue de l'audience à un comité consultatif (article 14 § 1).

35. La décision de l'organe administratif pouvait être contestée devant la section juridictionnelle du Conseil d'Etat, laquelle constituait une juridiction administrative (article 8 de la loi AROB).

36. La loi AROB fut abrogée le 1^{er} janvier 1994, date à laquelle entra en vigueur la loi générale sur le droit administratif (*Algemene wet bestuursrecht*).

37. La section juridictionnelle du Conseil d'Etat fut quant à elle remplacée, également à la date du 1^{er} janvier 1994, par la section du contentieux administratif (articles 26 et suivants de la loi sur le Conseil d'Etat (*Wet op de Raad van State*), tels qu'amendés). La nouvelle section reprit les affaires non tranchées qui étaient toujours pendantes devant la section juridictionnelle.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 2 DU PROTOCOLE N° 4 À LA CONVENTION

38. Le requérant, qui ne se plaint pas des ordres d'éloignement valables huit heures dont il a fait l'objet, allègue que celui valable quatorze jours émis à son encontre par le bourgmestre d'Amsterdam a violé à son égard les droits garantis par l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention, dont la partie pertinente en l'espèce est ainsi libellée :

« 1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement (...)

(...)

3. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique,

à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

4. Les droits reconnus au paragraphe 1 peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique. »

A. Quant à la question de savoir s'il y a eu « restriction » à la liberté de circulation du requérant

39. Le Gouvernement ne conteste pas que les droits garantis au requérant par le premier paragraphe de l'article 2 du Protocole n° 4 aient été restreints. Telle est également l'analyse de la Cour.

B. Quant à la question de savoir si la restriction incriminée était « prévue par la loi »

40. Le requérant soutient que la réglementation restrictive des droits de l'homme critiquée en l'espèce a été édictée par le bourgmestre d'Amsterdam au mépris des attributions des organes représentatifs délibérants, ce qui ne serait ni démocratique ni légal. Pour être valable au regard du droit national, cette réglementation aurait dû être « promulguée », car c'est ainsi que l'on fait les lois dans les pays de droit civil. Le requérant attire l'attention à cet égard sur le fait que la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat a critiqué en l'espèce l'absence depuis 1983 de toute base légale dans un règlement communal pour les ordres d'éloignement litigieux (paragraphe 19 ci-dessus).

41. Le requérant soutient en outre que l'ordre d'éloignement incriminé se fondait uniquement sur une instruction interne adressée par le bourgmestre à la police. Cette instruction n'avait pas été publiée. La population ne pouvait donc pas savoir que des sanctions sous forme d'ordres d'éloignement pouvaient être infligées pour certains comportements, ni quels comportements étaient susceptibles d'amener le bourgmestre à prendre de tels ordres. De surcroît, depuis l'adoption de l'instruction en 1983, le bourgmestre n'avait jamais rendu publique la moindre décision déclarant qu'une situation exceptionnelle existait dans une zone particulière. Les seules informations disponibles étaient celles fournies par les fonctionnaires de police dans des affaires individuelles. Dans ces conditions, l'exigence de prévisibilité consubstantielle à la notion de « loi » n'aurait pas été remplie.

42. Le requérant soutient enfin que, faute d'une réglementation de portée générale adoptée par un organe représentatif élu, la restriction en question manquait de légitimité démocratique et ne pouvait en conséquence passer pour « nécessaire dans une société démocratique ».

43. Dans les observations soumises par lui au stade de l'examen de la recevabilité de la requête, le Gouvernement soutenait que l'article 219 de la loi communale telle qu'en vigueur à l'époque pertinente fournissait une base légale suffisante. Il renvoyait à la jurisprudence interne, qui confirmait l'existence d'une situation d'urgence dans les quartiers d'Amsterdam concernés par les mesures en question et définissait le domaine d'application des ordres d'éloignement.

44. Pour le Gouvernement, on ne pouvait prétendre que le requérant n'avait pas été en mesure de prévoir l'imposition d'un ordre d'éloignement valable quatorze jours. L'intéressé avait déjà fait l'objet, consécutivement, de six ordres d'éloignement valables huit heures pour avoir ouvertement consommé des drogues dures dans la zone concernée. De surcroît, la police l'avait averti, tant oralement que par écrit, des conséquences que risquait d'entraîner son comportement. L'adoption d'un ordre d'éloignement valable quatorze jours ne pouvait donc guère avoir surpris l'intéressé. La méthode choisie pour avertir les personnes dans la situation du requérant serait bien adaptée à la catégorie particulière de personnes visée par la mesure. Quant à l'argument avancé au nom du requérant et selon lequel les instructions du bourgmestre auraient dû être publiées, le Gouvernement fait observer qu'il s'agissait là d'instructions internes à la police et non destinées à informer le public. Pour le Gouvernement, les règles régissant l'adoption des ordres d'éloignement étaient suffisamment accessibles au public par le truchement de la jurisprudence publiée.

45. Le Gouvernement affirmait en outre que la restriction en cause poursuivait divers « buts légitimes », à savoir, en premier lieu, le maintien de l'ordre public, mais aussi la sûreté publique, la prévention des infractions et la protection des droits et libertés d'autrui.

46. Enfin, le Gouvernement plaidait que la restriction litigieuse pouvait raisonnablement passer pour « nécessaire dans une société démocratique ». Il y avait selon lui un « besoin social impérieux » d'agir contre les nuisances causées par les toxicomanes dans la zone concernée. Dès lors que l'ordre d'éloignement était limité dans le temps et ne couvrait qu'un secteur géographique restreint, que le bourgmestre avait établi que le requérant ne résidait pas dans la zone et n'avait pas à la traverser pour aller travailler ou pour relever son courrier, que la circulation et les activités de l'intéressé n'étaient en aucune manière entravées en dehors du centre d'Amsterdam, et que la société avait le droit d'être protégée contre les nuisances causées par les toxicomanes, la restriction ne pouvait être considérée comme disproportionnée à l'égard du requérant.

47. La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle les mots « prévue par la loi » imposent que la mesure incriminée ait une base en droit interne mais visent aussi la qualité de la loi en cause : celle-ci doit en effet être accessible au justiciable et prévisible quant à ses effets (arrêt *Rotaru c. Roumanie* [GC], n° 28341/95, § 52, CEDH 2000-V).

48. En l'espèce, la Cour relève que l'article 219 de la loi communale telle qu'elle était en vigueur à l'époque pertinente conférait au bourgmestre un pouvoir discrétionnaire lui permettant d'émettre les ordres qu'il jugeait nécessaires pour faire cesser ou prévenir les troubles graves à l'ordre public.

49. La Cour de cassation des Pays-Bas – dans un arrêt qui concernait des ordres d'éloignement valables huit heures (paragraphe 33 ci-dessus) – et la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat – dans une décision relative à la présente espèce (paragraphe 19 ci-dessus) – jugèrent que l'article 219 de la loi communale telle qu'elle s'appliquait à l'époque fournissait une base légale suffisante pour justifier des restrictions à la libre circulation du genre de celles ici incriminées. Dès lors qu'il incombe au premier chef aux autorités nationales, et singulièrement aux cours et tribunaux, d'interpréter et appliquer le droit interne, la Cour considère que la restriction litigieuse avait une base en droit interne.

50. Ayant conclu à l'existence d'une base légale interne pour la restriction incriminée, la Cour doit maintenant examiner si les conditions d'« accessibilité » et de « prévisibilité » étaient satisfaites.

51. En ce qui concerne l'accessibilité de la loi, la Cour considère que cette exigence était remplie : le texte appliqué était une disposition de la loi communale et la jurisprudence concernant son interprétation était publiée dans des recueils de jurisprudence interne (paragraphe 32 et 33 ci-dessus).

52. Quant à la prévisibilité de la loi, la Cour réaffirme qu'une règle est « prévisible » si elle est énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite, en s'entourant au besoin de conseils éclairés. La Cour a souligné l'importance de cette notion dans les termes suivants (arrêt *Malone c. Royaume-Uni* du 2 août 1984, série A n° 82, p. 32, § 67 ; voir aussi, plus récemment, *Amann c. Suisse* [GC], n° 27798/95, § 56, CEDH 2000-II, et *Rotaru*, précité, § 55) :

« La Cour rappelle qu'à ses yeux le membre de phrase « prévue par la loi » ne se borne pas à renvoyer au droit interne, mais concerne aussi la qualité de la « loi » ; il la veut compatible avec la prééminence du droit, mentionnée dans le préambule de la Convention (...) »

53. L'article 219 de l'ancienne loi communale est sans conteste libellé en des termes plutôt généraux : il prévoit que le bourgmestre peut intervenir lorsqu'il le juge nécessaire pour faire cesser ou prévenir des troubles graves à l'ordre public.

54. D'un autre côté, les circonstances de nature à inciter le bourgmestre à prendre les ordres qu'il juge nécessaires pour le maintien de l'ordre public sont tellement diverses qu'il ne serait guère possible de formuler une loi couvrant chaque éventualité.

55. Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, le bourgmestre avait en 1983 – et ses directives étaient toujours applicables à l'époque des faits – enjoint à la police d'Amsterdam d'émettre à l'encontre des personnes s'étant rendues coupables de certaines atteintes bien définies à l'ordre public des

ordres d'éloignement valables huit heures privant les intéressés du droit d'accéder au centre ville pendant cette période. Après la quatrième atteinte à l'ordre public, un avertissement était formulé qui précisait que toute récidive pourrait entraîner l'adoption, par le bourgmestre ou en son nom, d'un ordre d'éloignement valable quatorze jours. Depuis 1989, un avertissement pouvait être formulé aux termes duquel toute nouvelle infraction pourrait déclencher l'émission par le bourgmestre lui-même d'un ordre d'éloignement valable quatorze jours.

56. Dans ses décisions des 11 janvier et 31 juillet 1989, le Conseil d'Etat jugea qu'à l'époque la situation dans la zone en question du centre d'Amsterdam pouvait passer pour une « situation d'urgence » au sens de l'article 219 de la loi communale, eu égard au trafic et à la consommation non dissimulés de drogues dures.

57. Nul ne conteste qu'en l'espèce le requérant, après s'être vu enjoindre à six occasions différentes de quitter la zone pendant huit heures – ordres d'éloignement dont l'intéressé ne conteste pas la légalité –, fut finalement averti qu'il devrait soit s'abstenir de consommer des drogues dures ou d'avoir de telles drogues en sa possession dans les rues situées dans la zone d'urgence, pareilles consommation ou détention étant constitutives d'un trouble à l'ordre public, soit se tenir éloigné de la zone en question. Il fut avisé que s'il commettait à nouveau de tels actes dans un proche avenir, le bourgmestre serait invité à prendre à son égard un ordre d'éloignement valable quatorze jours.

Après que le requérant eut agi une fois de plus en méconnaissance de cet avertissement et qu'on lui eut une nouvelle fois enjoint de quitter la zone pour une durée de huit heures, le bourgmestre émit effectivement un ordre d'éloignement valable quatorze jours.

58. Il résulte de ce qui précède que le requérant pouvait prévoir les conséquences de ses actes et régler sa conduite avant qu'un ordre d'éloignement valable quatorze jours fût émis à son encontre. Compte tenu également du fait que l'intéressé pouvait introduire un recours hiérarchique puis, en cas d'échec, interjeter appel devant le Conseil d'Etat, possibilités dont il usa au demeurant, la Cour conclut que des garanties suffisantes existaient pour prévenir des abus éventuels.

59. Aussi la Cour considère-t-elle, eu égard aux circonstances particulières de l'affaire, que la restriction en cause était prévue par la loi.

C. La restriction incriminée était-elle « justifiée par l'intérêt public dans une société démocratique » ?

60. Il échet à présent d'examiner si la restriction mise à la liberté de circulation du requérant était « justifiée par l'intérêt public dans une société démocratique ».

61. La mesure incriminée fut appliquée dans un secteur d'Amsterdam où, ainsi qu'il fut établi par les juridictions néerlandaises, une situation d'urgence existait du fait du trafic et de la consommation de drogues dures en public. Elle poursuivait donc les buts légitimes que constituent le maintien de l'ordre public et la prévention des infractions.

62. Le requérant estime que, quelle qu'ait pu être la situation lorsque le bourgmestre délivra les instructions litigieuses à la police, on ne pouvait plus dire, après quelque douze ans, qu'une restriction aussi grave et dépourvue de base légale adéquate correspondait à un « besoin social impérieux ». Il souligne en outre qu'en vertu de la mesure prise à son encontre il devait se tenir éloigné d'une large portion du centre ville d'Amsterdam où il avait l'habitude de rencontrer tous ses amis et connaissances et où des institutions importantes étaient situées. Dans ces conditions, il estime que l'ordre d'éloignement valable quatorze jours incriminé par lui était disproportionné.

63. Le Gouvernement soutient qu'il existait un « besoin social impérieux » d'éloigner les toxicomanes de la partie d'Amsterdam couverte par l'ordre d'éloignement, de manière à protéger la population en général contre les nuisances provoquées par les toxicomanes. Avant d'appliquer pareille mesure au requérant, le bourgmestre avait vérifié que l'intéressé ne subirait pas d'inconvénients excessifs : il s'était assuré notamment que le requérant n'habitait pas et ne travaillait pas dans le secteur en question et qu'il n'y avait pas sa boîte postale. La mesure était limitée dans le temps et elle n'empêchait pas le requérant de rencontrer ses amis ailleurs. Pour le Gouvernement, on ne saurait donc dire que la restriction mise à la liberté de circulation de l'intéressé fût disproportionnée.

64. La Cour ne peut souscrire à l'avis du requérant selon lequel la mesure litigieuse était disproportionnée. Elle admet que des mesures spéciales ont pu devoir être prises pour remédier à la situation d'urgence qui régnait dans la zone concernée à l'époque pertinente (paragraphe 32 ci-dessus). Elle considère que le simple fait que le bourgmestre ait émis à l'encontre du requérant un ordre d'éloignement pour porter remède à ladite situation ne peut faire conclure que les autorités nationales aient outrepassé leur marge d'appréciation.

65. Eu égard au fait que le requérant avait déjà fait l'objet de plusieurs ordres d'éloignement valables huit heures mais était toujours retourné dans la zone d'urgence pour consommer des drogues dures en public, qu'il avait

été avisé que s'il récidivait dans un proche avenir le bourgmestre serait invité à émettre à son encontre un ordre d'éloignement valable quatorze jours, qu'il ne résidait pas et ne travaillait pas dans la zone en question et qu'il n'y avait pas de boîte postale, la Cour estime que la restriction mise à sa liberté de circulation n'était pas disproportionnée.

66. En conclusion, il n'y a pas eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION

67. Le requérant voit également une violation de son droit au respect de sa « vie privée », au sens de l'article 8 de la Convention, dans le fait que l'ordre d'éloignement dont il a fait l'objet l'empêchait de se rendre chez certaines personnes et dans certains établissements du centre d'Amsterdam. L'article 8 de la Convention est ainsi libellé :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

68. Le Gouvernement considère qu'une discussion séparée de l'affaire sous l'angle de cet article ne s'impose pas dès lors que le grief qui vient d'être énoncé coïncide largement avec ceux formulés sur le terrain de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention.

69. La Cour estime avec le Gouvernement que, le grief fondé par le requérant sur l'article 8 de la Convention étant essentiellement le même que ceux tirés de l'article 2 du Protocole n° 4, il n'est pas besoin d'analyser la cause au regard de l'article 8 de la Convention.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Dit*, par quatre voix contre trois, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention ;
2. *Dit*, à l'unanimité, qu'aucune question distincte ne se pose sur le terrain de l'article 8 de la Convention.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 4 juin 2002, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Michael O'BOYLE
Greffier

Elisabeth PALM
Présidente

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion dissidente commune à M. Gaukur Jörundsson, M. Türmen et M. Maruste.

E.P.
M.O'B.

OPINION DISSIDENTE COMMUNE
À MM. LES JUGES GAUKUR JÖRUNDSSON,
TÜRMEEN ET MARUSTE

(Traduction)

Nous regrettons de ne pouvoir souscrire à la conclusion de la majorité sur le point de savoir s'il y a eu ou non violation de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention. En particulier, nous ne pouvons admettre que la restriction litigieuse était « prévue par la loi ».

Si nous partageons l'avis de la majorité selon lequel il existait en droit interne une base pour la restriction en cause, nous estimons en revanche que les conditions d'« accessibilité » et de « prévisibilité » n'étaient pas remplies. La restriction litigieuse ne se fondait en effet pas directement sur l'article 219 de l'ancienne loi communale. Elle procédait de dispositions réglementaires, à savoir d'instructions délivrées par le bourgmestre à la police en application dudit article.

Nul ne conteste que ces instructions n'ont pas été publiées, qu'elles n'étaient pas ouvertes à l'inspection publique et qu'à l'époque pertinente il n'y avait pas de règlement municipal régissant ces questions, ni d'ailleurs aucun autre texte adopté par un organe représentatif élu. Il en résulte que le requérant ou toute personne le conseillant n'aurait pu connaître ni examiner le contenu précis des textes sur lesquels se fondait l'ordre d'éloignement valable quatorze jours incriminé en l'espèce. En d'autres termes, ces textes n'étaient pas accessibles.

Certes, ceci a été souligné par le Gouvernement et relevé par la majorité, les personnes dans la situation du requérant étaient averties oralement et par écrit par un policier qu'un ordre d'éloignement valable quatorze jours pouvait être émis à leur encontre en cas de nouvelle perturbation de l'ordre public. Si les personnes en question étaient ainsi informées qu'elles pouvaient voir leur liberté de circulation restreinte, nous estimons que cela ne peut passer pour remplacer adéquatement l'accès du public au texte officiel des instructions elles-mêmes (arrêt *Silver et autres c. Royaume-Uni* du 25 mars 1983, série A n° 61, pp. 33, 35 et 36, §§ 87 et 93). Il convient de se souvenir que pareil accès ne permet pas seulement aux personnes concernées par les textes en question de régler leur conduite. Il les met également en mesure de vérifier l'usage fait des pouvoirs ainsi accordés et constitue donc une garantie importante contre les abus.

La majorité considère que la condition d'accessibilité était remplie dès lors que la jurisprudence concernant l'interprétation de la disposition pertinente de la loi communale était publiée. Dans les pays de *common law*, évidemment, la jurisprudence est ordinairement contraignante et a de fait valeur de « loi ». Même dans les pays de droit civil la jurisprudence est généralement reconnue comme une source de droit importante permettant

de cerner l'interprétation des normes légales. Par contre, nous n'admettons pas que la publication de l'interprétation d'un texte légal puisse remplacer l'accès du public au texte légal lui-même.

On ne trouve dans la jurisprudence de la Cour aucun précédent où pareil raisonnement aurait été suivi.

La seule disposition légale accessible sur laquelle se fondait la restriction litigieuse était donc l'article 219 de l'ancienne loi communale. Ainsi qu'il a été relevé, cette disposition conférait au bourgmestre un large pouvoir discrétionnaire lui permettant d'émettre des ordres d'éloignement.

Comme la Cour l'a dit à de nombreuses reprises et comme la majorité le réaffirme en l'espèce, la loi doit être formulée avec une précision suffisante pour permettre aux personnes concernées – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – de prévoir à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé. Toutefois, une loi qui confère un pouvoir discrétionnaire ne se heurte pas en soi à cette exigence, à condition que l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir se trouvent définies avec une netteté suffisante eu égard au but légitime en jeu pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire (voir, parmi d'autres, l'arrêt *Margareta et Roger Andersson c. Suède* du 25 février 1992, série A n° 226-A, p. 25, § 75). Au surplus, l'attribution à une autorité exécutive de pouvoirs d'appréciation amples et non circonscrits n'est pas compatible avec l'idée même de la prééminence du droit, qui est la pierre angulaire de la Convention et que la Cour a toujours consacrée dans sa jurisprudence.

D'après nous, l'article 219 de la loi communale telle qu'elle était en vigueur à l'époque ne remplissait pas lesdites exigences dans les circonstances de la présente espèce. Il ne s'adressait qu'au bourgmestre, qu'il habilitait, « en cas de mouvement d'émeute, d'attroupement ou d'autres troubles à l'ordre public ou de calamité grave, ainsi que dans les cas où il y a matière à craindre le développement des situations précitées », à émettre des ordres, dont la nature n'était pas précisée, visant des personnes non identifiées dans un but de maintien de l'ordre public ou de limitation d'un danger général. Il ne fournissait aux personnes dans la situation du requérant aucune indication quant aux conséquences possibles de leur comportement.

Dans ces conditions, nous considérons que l'exigence de « prévisibilité » inhérente à la notion de « loi » n'était pas remplie. Nous concluons donc qu'il y a eu violation de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention.