

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1C_226/2009

Arrêt du 16 décembre 2009
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président, Reeb, Raselli, Fonjallaz et Eusebio.
Greffier: M. Rittener.

Parties
Jean-Luc Ardite,
Anne-Marie Peysson,
recourants,

contre

Grand Conseil du canton de Genève,
rue de l'Hôtel-de-Ville 2, case postale 3979,
1211 Genève 3.

Objet
loi instituant des mesures d'éloignement,
contrôle abstrait,

recours contre la loi modifiant la loi sur la police
adoptée par le Grand Conseil du canton de
Genève le 19 février 2009.

Faits:

A.

Le 19 février 2009, le Grand Conseil du canton de Genève a adopté une loi modifiant la loi cantonale sur la police (LPol; RSG F 1 05). Ayant pour objectif de "renforcer les libertés et restaurer la sécurité publique", cette loi comporte notamment les dispositions suivantes:
Chapitre IVA Mesures d'éloignement (nouveau)

Art. 22A Motifs (nouveau)

La police peut éloigner une personne d'un lieu ou d'un périmètre déterminé, si:

- a) elle-même ou un rassemblement de personnes auquel elle participe menace l'ordre ou la sécurité publics;
- b) elle-même ou un rassemblement de personnes auquel elle participe importune sérieusement des tiers ou empêche sans motif l'usage normal du domaine public;
- c) elle se livre à la mendicité;
- d) elle participe à des transactions portant sur des biens dont le commerce est prohibé, notamment des stupéfiants.

Art. 22B Décision (nouveau)

1 La police peut signifier verbalement une mesure d'éloignement valable 24 heures et conduire la personne hors du lieu ou du périmètre concerné.

2 Lorsque les circonstances le justifient, notamment parce que la personne a violé une mesure d'éloignement signifiée verbalement, la police peut la conduire dans un poste ou un bureau de police pour lui notifier une décision écrite.

3 La décision écrite, prononcée par un officier de police, doit mentionner:

- a) la durée de la mesure d'éloignement, qui ne peut excéder 3 mois;
- b) la désignation exacte du lieu ou du périmètre interdit;
- c) une description sommaire du comportement justifiant la décision;

- d) le fait que la décision est signifiée sous la menace des peines de l'article 292 du code pénal suisse;
- e) l'indication selon laquelle la décision peut, dans les 30 jours, faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif;
- f) l'indication selon laquelle la décision est toutefois exécutoire nonobstant recours.

La loi en cause n'ayant pas été soumise au peuple par voie de référendum, le Conseil d'Etat du canton de Genève l'a promulguée par arrêté publié dans la Feuille d'avis officielle du 27 avril 2009.

B.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, Jean-Luc Ardite et Anne-Marie Peysson demandent l'annulation des art. 22A let. b et 22B de la loi précitée. Ils invoquent des violations de la liberté d'expression, de la liberté de réunion et de la liberté personnelle. Le Grand Conseil du canton de Genève a présenté des observations; il conclut au rejet du recours, dans la mesure où il est recevable.

Considérant en droit:

1.

Le recours en matière de droit public est ouvert contre les actes normatifs cantonaux (art. 82 let. b LTF). L'acte attaqué ne pouvant faire l'objet, à Genève, d'un recours cantonal (cf. arrêts 1C_384/2007 du 14 mai 2008, consid. 1 publié in SJ 2008 I p. 453; 2C_546/2008 du 29 janvier 2009, consid. 1 publié in RDAF 2009 II p. 99), le recours en matière de droit public est directement ouvert (art. 87 al. 1 LTF).

1.1 L'art. 89 al. 1 LTF confère la qualité pour former un recours en matière de droit public à quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). Lorsque l'acte attaqué est un acte normatif, l'intérêt personnel requis peut être simplement virtuel; il suffit qu'il existe un minimum de vraisemblance que le recourant puisse se voir un jour appliquer les dispositions contestées. Un intérêt de fait est suffisant (ATF 134 I 269 consid. 2.1 non publié; 133 I 286 consid. 2.2 p. 290). En l'occurrence, les recourants sont domiciliés dans le canton de Genève, où ils font usage du domaine public. Ils sont donc susceptibles de se voir appliquer les mesures instituées par les dispositions critiquées, de sorte qu'ils ont la qualité pour recourir.

1.2 Selon l'art. 101 LTF, le recours contre un acte normatif doit être interjeté dans un délai de 30 jours à compter de sa publication selon le droit cantonal. Lorsque l'acte est soumis au référendum facultatif, ce délai commence à courir non pas avec la (première) publication de l'acte en vue de l'exercice du droit de référendum, mais avec la publication de la décision de promulgation, selon laquelle le délai référendaire est arrivé à son terme sans avoir été utilisé ou l'acte a été adopté en votation populaire (ATF 133 I 286 consid. 1 p. 288 et les arrêts cités). Le présent recours ayant été déposé le 27 mai 2009, soit dans les 30 jours suivant la publication du 27 avril 2009, le délai est respecté. Il y a donc lieu d'entrer en matière.

2.

Dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, le Tribunal fédéral examine librement la conformité d'un arrêté de portée générale au droit constitutionnel; il s'impose cependant une certaine retenue eu égard notamment aux principes découlant du fédéralisme et de la proportionnalité. Dans ce contexte, ce qui est décisif, c'est que la norme mise en cause puisse, d'après les principes d'interprétation reconnus, se voir attribuer un sens compatible avec les droits fondamentaux invoqués. Le Tribunal fédéral n'annule dès lors une norme cantonale que lorsque celle-ci ne se prête à aucune interprétation conforme à la Constitution ou à la Convention européenne des droits de l'homme. Pour en juger, il faut notamment tenir compte de la portée de l'atteinte aux droits fondamentaux en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante, et des circonstances concrètes dans lesquelles ladite norme sera appliquée. Le juge constitutionnel ne doit pas se borner à traiter le problème de manière purement abstraite, mais il lui incombe de prendre en compte dans son analyse la vraisemblance d'une application conforme aux droits fondamentaux. Les explications de l'autorité

cantonale sur la manière dont elle applique ou envisage d'appliquer la disposition mise en cause doivent également être prises en considération. Si une réglementation de portée générale apparaît comme défendable au regard du droit supérieur dans des situations normales, telles que le législateur pouvait les prévoir, l'éventualité que, dans certains cas, elle puisse se révéler inconstitutionnelle ne saurait en principe justifier une intervention du juge au stade du contrôle abstrait des normes (ATF

134 I 293 consid. 2 p. 295; 130 I 82 consid. 2.1 p. 86; 129 I 12 consid. 3.2 p. 15; 128 I 327 consid. 3.1 p. 334 s. et les arrêts cités).

Par ailleurs, le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral est limité aux griefs invoqués, qui doivent être présentés conformément aux exigences de motivation accrues découlant de l'art. 106 al. 2 LTF, s'agissant de prétendues violations de droit fondamentaux (cf. ATF 133 II 249 consid. 1.4.2 p. 254 et les références). Par conséquent, il n'y a pas lieu de vérifier si les dispositions litigieuses sont en tous points conformes au droit supérieur et seuls les aspects expressément contestés par les recourants seront examinés.

3.

En substance, les recourants remettent en cause la conformité des art. 22A let. b et 22B al. 1 LPol à la Constitution fédérale et à la Convention européenne des droits de l'homme. Ils invoquent une violation de leur liberté d'expression (art. 16 Cst., 10 CEDH et 19 Pacte ONU II) et de réunion (art. 22 Cst., 11 CEDH et 21 Pacte ONU II). Ils se prévalent également de la liberté personnelle (art. 10 al. 2 Cst., 5 CEDH et 9 Pacte ONU II; art. 3 et 12 de la Constitution genevoise [Cst./GE; RSG A 2 00]).

3.1 A titre préliminaire, il y a lieu de relever que c'est à tort que les recourants craignent que leur droit de manifester ne soit visé par l'art. 22A LPol. En effet, le Grand Conseil a rappelé dans ses observations que, dans le canton de Genève, la réglementation des manifestations - autorisées ou non - était exclusivement l'objet de la loi cantonale du 26 juin 2008 sur les manifestations sur le domaine public (RSG F 3 10), laquelle n'a pas été amendée par la révision litigieuse de la loi cantonale sur la police. Les griefs relatifs à la liberté d'expression ne sont dès lors pas pertinents en l'espèce.

3.2 Droit constitutionnel garanti par l'art. 10 al. 2 Cst., la liberté personnelle ne tend pas seulement à assurer le droit d'aller et venir, voire à protéger l'intégrité corporelle et psychique, mais elle garantit, de manière générale, toutes les libertés élémentaires dont l'exercice est indispensable à l'épanouissement de la personne humaine et que devrait posséder tout être humain, afin que la dignité humaine ne soit pas atteinte par le biais de mesures étatiques (ATF 133 I 110 consid. 5.2 p. 119; 130 I 369 consid. 2 p. 373; 124 I 170 consid. 2a p. 171 s. et les arrêts cités). En particulier, la liberté des citoyens de circuler à leur gré dans le pays sans autorisation préalable et sans entraves autres que celles nécessitées impérativement par l'ordre public et la sécurité de tous est sans doute l'élément qui caractérise le mieux l'Etat de droit par rapport à l'Etat policier (ATF 109 Ia 146 consid. 4b p. 150). La liberté personnelle se conçoit comme une garantie générale et subsidiaire à laquelle le citoyen peut se référer pour la protection de sa personnalité ou de sa dignité, en l'absence d'un droit fondamental plus spécifique (ATF 123 I 112 consid. 4 p. 118). A l'instar des autres droits individuels, elle ne saurait être

complètement supprimée ou vidée de son contenu par les restrictions légales qui peuvent lui être apportées dans l'intérêt public (ATF 102 Ia 279 consid. 2a p. 283; art. 36 al. 4 Cst.).

L'art. 22 Cst. garantit la liberté de réunion (al. 1), toute personne ayant le droit d'organiser des réunions et d'y prendre part ou non (al. 2). Sont considérées comme des réunions au sens de cette disposition les formes les plus diverses de regroupements de personnes dans le cadre d'une organisation déterminée, dans le but, compris dans un sens large, de former ou d'exprimer mutuellement une opinion (ATF 132 I 256 consid. 3 p. 258 s., 49 consid. 5.3 p. 56). Quant à l'art. 11 CEDH, il garantit notamment le droit de toute personne à la liberté de réunion et à la liberté d'association (par. 1). L'exercice de ce droit est toutefois soumis aux restrictions qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui (par. 2, 1ère phrase).

Il n'apparaît pas, et les recourants ne l'invoquent pas, que les art. 3 et 12 Cst./GE, 9 et 21 Pacte ONU II et 5 CEDH aient une portée plus large que les dispositions susmentionnées.

4.

En premier lieu, les recourants prétendent que la restriction aux libertés fondamentales invoquées ne reposerait pas sur une base légale suffisante, en raison de "l'absence de densité normative" de l'art. 22A let. b LPol.

4.1 Conformément à l'art. 36 al. 1 Cst., toute restriction à un droit fondamental doit - sous réserve des cas de danger sérieux, direct et imminent - être fondée sur une base légale; les restrictions graves doivent être prévues par une loi.

4.1.1 L'exigence de la densité normative n'est pas absolue, car on ne saurait ordonner au législateur de renoncer totalement à recourir à des notions générales, comportant une part nécessaire

d'interprétation. Cela tient à la nature générale et abstraite inhérente à toute règle de droit et à la nécessité qui en découle de laisser aux autorités d'application une certaine marge de manoeuvre lors de la concrétisation de la norme. Pour déterminer quel degré de précision on est en droit d'exiger de la loi, il faut tenir compte du cercle de ses destinataires et de la gravité des atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux (ATF 123 I 112 consid. 7a p. 124; arrêt 2C_118/2008 du 21 novembre 2008 consid. 4.4). La jurisprudence admet en outre que, dans une certaine mesure, l'imprécision des normes peut être compensée par des garanties de procédure (ATF 132 I 49 consid. 6.2 p. 58 s.; 128 I 327 consid. 4.2 p. 339 ss; 109 la 273 consid. 4d p. 284). En matière de droit de police, l'exigence de précision de la règle se heurte généralement à des difficultés particulières en raison de la spécificité du domaine à réglementer. En effet, la mission de la police et les notions de sécurité et d'ordre publics ne peuvent pas véritablement être décrits de façon abstraite. Il est donc difficile d'édicter des normes précises, tant du point de vue des conditions d'application que du point de vue des mesures de police envisageables (ATF 132 I 49 consid. 6.2 et 6.3 p. 58 s.; 128 I 327 consid. 4.2 p. 339 ss et les références; arrêt 1C_179/2008 du 30 septembre 2009 consid. 3.1 destiné à la publication).

4.1.2 Dans un arrêt récent relatif à la clause générale de police, la Cour européenne des droits de l'homme a réaffirmé que l'expression "prévues par la loi" au sens de l'art. 10 par. 1 CEDH ne se limitait pas à l'exigence d'une base légale en droit interne, mais qu'elle visait aussi la qualité de la loi en cause, qui doit être accessible aux justiciables et prévisible dans ses effets. On ne peut donc considérer comme "une loi" qu'une norme énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite; en s'entourant au besoin de conseils éclairés, il doit être à même de prévoir les conséquences qui peuvent découler d'un acte déterminé. Le degré de prévisibilité est fonction des circonstances de la cause, une certitude absolue ne pouvant pas être exigée (arrêt de la CourEDH Gsell contre Suisse du 8 octobre 2009, § 51 et 52).

4.2 En l'occurrence, l'art. 22A let. b LPol permet à la police de prendre une mesure d'éloignement contre la personne qui "importune sérieusement des tiers" ou "empêche sans motif l'usage normal du domaine public". Il s'agit de déterminer la portée de cette disposition, en examinant successivement les deux expressions précitées.

4.2.1 On peut d'abord constater avec les recourants que la notion d'"importuner sérieusement des tiers" n'est pas définie de manière détaillée et que la norme querellée ne donne pas d'exemples des actes visés. On comprend cependant que les comportements dont il est question restent en-deça de la véritable menace à l'ordre ou à la sécurité publics au sens de l'art. 22A let. a LPol et qu'ils recouvrent les agissements susceptibles de gêner les autres personnes fréquentant le secteur concerné. Ces actes doivent néanmoins revêtir une certaine gravité, puisqu'il faut que la personne ou le rassemblement importune "sérieusement" les tiers. Ainsi, contrairement à ce que semblent craindre les recourants, la disposition en cause ne vise pas le droit de manifester (cf. supra consid. 3.1), ni la distribution d'imprimés ou d'autres actes pouvant générer "de simples effets perturbateurs momentanés". Il convient en outre de relever que les autorités seront tenues de respecter le principe de la proportionnalité dans l'application de la norme litigieuse, de sorte que des mesures d'éloignement ne sauraient être prononcées à la légère sans qu'un intérêt public ne le justifie (cf. infra consid. 5.1). On peut dès lors exclure que les dispositions contestées puissent sanctionner des comportements anodins ou des troubles légers et passagers.

Il s'ensuit que le texte de l'art. 22A let. b LPol est suffisamment clair pour que celui qui respecte les personnes fréquentant les mêmes lieux que lui n'ait pas à craindre de subir une mesure d'éloignement. Le fait que le législateur ait renoncé à définir plus précisément les comportements visés ou à donner des exemples se justifie par la grande variété des comportements susceptibles d'importuner sérieusement des tiers. Le caractère relativement indéterminé de la norme en question est au demeurant compensé par les garanties procédurales offertes aux destinataires des décisions d'éloignement, qui pourront faire contrôler l'interprétation de la norme litigieuse par une autorité judiciaire. En effet, le Grand Conseil expose dans ses observations que les mesures d'éloignement pourront faire l'objet d'une plainte sur la base du nouvel art. 114A al. 1 let. b du code de procédure pénale genevois (CPP/GE; RSG E 4 20) ou d'un recours sur la base de la loi cantonale sur la procédure administrative (art. 4a LPA/GE; RSG E 5 10; cf. également art. 22B al. 3 let. e LPol). Dans ces conditions, la densité normative de l'art. 22A let. b LPol peut être considérée comme suffisante s'agissant du comportement consistant à "importuner sérieusement des tiers", de sorte que l'exigence de la base légale au sens de l'art. 36 al. 1 Cst. est respectée à cet égard.

4.2.2 Il en va différemment en ce qui concerne les termes "ou empêche sans motif l'usage normal du domaine public". Il convient d'abord de relever que la notion d'"usage normal du domaine public" relève davantage du langage courant que de la terminologie juridique, ce concept étant peu usité en droit suisse. En effet, en rapport avec le domaine public on parle plutôt d'usage commun (Gemeingebrauch), d'usage accru (gesteigerter Gemeingebrauch) ou d'usage privatif, particulier ou

exclusif (cf. notamment ATF 126 I 133; 125 I 209 consid. 7b p. 216; Blaise Knapp, Précis de droit administratif, 4e éd., 1991, p. 615 ss; André Grisel, Traité de droit administratif, vol. II, 1984, p. 543 ss). Dans la doctrine, on peut cependant trouver les termes "usage normal" dans le sens d'usage commun, en opposition à l'usage accru ou privatif du domaine public (Pierre Moor, Droit administratif, vol. III, 1992, p. 282 ss). Quoi qu'il en soit, il n'apparaît pas que l'expression "usage normal" de l'art. 22A let. b LPol doive s'interpréter à la lumière des notions précitées, dans la mesure où la disposition en question ne traite pas de l'utilisation du domaine public et des régimes de l'autorisation ou de la concession. Quant au fait d'empêcher "sans motif" l'usage normal du domaine public, on ne voit pas à quel comportement concret il pourrait se rattacher. On peut certes imaginer que le législateur genevois voulait se référer à l'absence de motif valable ou justifié ou encore évoquer une pesée des intérêts entre le motif poursuivi par le perturbateur et le trouble qu'il provoque. Cela étant, les contours de la notion sont trop flous pour que la police et les personnes susceptibles d'être visées par les mesures d'éloignement litigieuses soient en mesure de déterminer les comportements pouvant tomber sous le coup de l'art. 22A let. b LPol in fine.

Au demeurant, dans les observations qu'il a déposées auprès de la Cour de céans, le Grand Conseil ne fournit aucun élément permettant de définir plus précisément ce qu'il faut comprendre par "empêcher sans motif l'usage normal du domaine public". Les effets de l'art. 22A let. b LPol in fine sont donc trop imprévisibles. Le fait que les autorités soient tenues de respecter le principe de la proportionnalité n'y change rien. De même, les garanties procédurales prévues, qui permettraient, selon les observations du Grand Conseil, de faire contrôler l'interprétation de la norme litigieuse par une autorité judiciaire, n'enlèvent rien au fait que les actes visés par cette partie de la norme litigieuse ne sont aucunement déterminés. Cette carence de prévisibilité est trop importante pour admettre la conformité de la disposition attaquée aux exigences découlant de l'art. 36 al. 1 Cst.

En définitive, la densité normative de l'art. 22A let. b LPol in fine est insuffisante, de sorte que l'exigence de la base légale au sens de l'art. 36 al. 1 Cst. n'est pas respectée à cet égard. Le recours doit dès lors être admis sur ce point, ce qui conduit à l'annulation partielle de l'art. 22A let. b LPol, en ce sens que les termes "ou empêche sans motif l'usage normal du domaine public" sont supprimés.

5.

Les recourants prétendent par ailleurs que l'atteinte aux libertés invoquées ne répondrait pas à un intérêt public, contrairement à ce qu'exige l'art. 36 al. 2 Cst. Il est cependant manifeste qu'il existe un intérêt public à éviter que les citoyens ne soient sérieusement importunés. La question de savoir si les moyens prévus par le législateur genevois pour y parvenir portent une atteinte exagérée aux libertés invoquées se confond avec le grief de violation du principe de la proportionnalité, également invoqué par les recourants.

5.1 Selon la jurisprudence, le principe de la proportionnalité exige que les mesures mises en oeuvre soient propres à atteindre le but visé (règle de l'aptitude) et que celui-ci ne puisse être atteint par une mesure moins contraignante (règle de la nécessité); il doit en outre y avoir un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; ATF 134 I 221 consid. 3.3 p. 227; 132 I 49 consid. 7.2 p. 62; 130 I 65 consid. 3.5.1 p. 69; 128 II 292 consid. 5.1 p. 297 et les arrêts cités). Contrairement à ce que soutiennent les recourants, il importe peu que le principe de la proportionnalité ne figure pas expressément dans le texte de la loi contestée, puisqu'il s'impose aux autorités en vertu des art. 5 al. 2 et 36 al. 3 Cst.

Les mesures d'éloignement litigieuses sont clairement aptes à atteindre le but visé, à savoir éviter que des tiers ne soient sérieusement importunés. On voit mal quelles mesures moins incisives permettraient d'atteindre le but en question, une "[in]jonction de circuler" ou un "ordre d'évacuer les lieux", tels qu'évoqués par les recourants, n'apparaissant pas suffisants pour faire cesser les comportements réprimés par l'art. 22A let. b LPol, étant rappelé que ceux-ci revêtissent nécessairement une certaine gravité (cf. supra consid. 4.2.1). On peut du reste inscrire la mesure d'éloignement dans une gradation des moyens mis en oeuvre pour faire respecter l'ordre et la sécurité publics. L'art. 22B LPol prévoit d'ailleurs lui-même une progression dans la sanction des comportements: la mesure d'éloignement signifiée oralement ne peut pas dépasser 24 heures, alors que la mesure notifiée par écrit - qui ne peut excéder trois mois - est envisageable uniquement si les circonstances le justifient, notamment si la personne visée a violé une mesure d'éloignement signifiée verbalement. Pour le surplus, compte tenu des objectifs d'intérêt public poursuivis par la norme contestée, les atteintes susceptibles d'être portées aux libertés invoquées

n'apparaissent pas d'emblée contraires au principe de la proportionnalité. Au demeurant, dans le cadre d'un contrôle abstrait, il ne s'agit pas de se prémunir contre toute inconstitutionnalité qui pourrait résulter de la mise en oeuvre d'une disposition dans un cas d'application, mais seulement de s'assurer que la norme en cause se prête, comme en l'espèce, à une interprétation conforme à la

Constitution et à la Convention européenne des droits de l'homme.

5.2 Les recourants soutiennent encore que l'art. 22A let. b LPol porterait atteinte au noyau intangible de la liberté de réunion, ce que proscriit l'art. 36 al. 4 Cst. Ce grief est cependant sans objet, dès lors que les recourants le lient au droit de manifester, qui n'est pas régi par les dispositions litigieuses (cf. supra consid. 3.1).

5.3 Enfin, les recourants critiquent également l'art. 22B al. 1 LPol, qui prévoit que la police peut signifier verbalement une mesure d'éloignement valable 24 heures et conduire la personne hors du lieu ou du périmètre concerné. Ils estiment qu'une telle notification orale renforce l'insécurité causée par le manque de prévisibilité des comportements visés par l'art. 22A let. b LPol. La notification verbale de la mesure d'éloignement et la conduite hors du lieu ou du périmètre concernés peuvent être assimilés à des actes matériels (Realakte). De tels actes ne constituent pas de véritables décisions au sens de la procédure administrative, mais ils peuvent faire l'objet d'un recours effectif sui generis, déduit de l'art. 35 al. 2 Cst. ou de l'art. 13 CEDH, en cas d'atteinte sérieuse aux droits fondamentaux (cf. ATF 133 I 49 consid. 3.2 p. 56 ss; 130 I 369 consid. 6.1 p. 377 ss; 128 I 167 consid. 4.5 p. 173 ss). Il ne se justifie cependant pas d'examiner ces questions plus avant en l'espèce, dans la mesure où le législateur genevois a considéré que "tant la notification orale que la notification écrite sont des décisions au sens de la LPA/GE sujettes à recours". Le Grand Conseil a en effet confirmé dans ses observations que ces décisions pourront faire l'objet d'une plainte ou d'un recours sur la base du nouvel art. 114A al. 1 let. b CPP/GE ou de la LPA/GE. Il y a lieu de prendre acte des assurances données à cet égard, selon lesquelles "le citoyen a dans tous les cas droit à ce qu'une décision matérielle ou de fait soit, sur demande, consignée dans un acte écrit valant décision et attaquant devant le Tribunal administratif".

6.

Dans un dernier grief, les recourants invoquent encore le fait que l'art. 22B al. 2 LPol porterait atteinte à leur liberté personnelle (art. 3 et 12 Cst./GE, 10 al. 2 et 31 Cst., 5 CEDH et 9 Pacte ONU II).

6.1 Ils se plaignent d'abord de "l'absence de fondement constitutionnel cantonal suffisant à l'art. 22B al. 2 LPol". Ils invoquent à cet égard une violation de l'art. 12 Cst./GE, ce qu'ils sont fondés à faire selon l'art 95 let. c LTF. Aux termes de l'art. 12 Cst./GE, "nul ne peut être privé de sa liberté si ce n'est en vertu d'un jugement rendu par un tribunal compétent ou d'un mandat décerné pour assurer l'instruction d'une procédure pénale par une autorité à qui le présent titre en donne le pouvoir (al. 1); le cas du flagrant délit est réservé (al. 2)". Dans ses observations, le Grand Conseil se réfère à une modification de cette disposition, adoptée le 23 janvier 2009. Il n'y a cependant pas lieu de prendre en compte cette révision de la Constitution cantonale, dans la mesure où, selon le Grand Conseil lui-même, elle n'est pas encore entrée en vigueur. C'est donc à l'aune de l'art. 12 Cst./GE dans sa teneur actuelle qu'il convient d'examiner le présent recours.

6.2 Même si l'art. 22B al. 2 LPol institue une mesure restreignant la liberté personnelle garantie par l'art. 10 al. 2 Cst., il n'apparaît pas d'emblée évident qu'il consacre une véritable privation de liberté au sens de l'art. 12 Cst./GE et les recourants ne le démontrent pas, comme il leur appartenait de le faire conformément aux exigences de motivation déduites de l'art. 106 al. 2 LTF (cf. supra consid. 2 in fine). Au demeurant, les art. 12 ss Cst./GE visent principalement les privations de liberté ordonnées dans le cadre d'une procédure pénale, en particulier la détention préventive, le mandat de comparution, le mandat d'amener ou le mandat d'arrêt. D'autres mesures restreignant la liberté personnelle hors d'une procédure pénale, comme les contrôles d'identité, sont soumises à un régime plus souple: elles ne doivent pas être réglées par la Constitution cantonale mais par une loi (art. 39 Cst./GE). En l'occurrence, l'art. 22B al. 2 LPol permet uniquement de conduire dans un poste ou un bureau de police la personne à laquelle il y a lieu de notifier une décision d'éloignement écrite. Causant une restriction très passagère de la liberté de mouvement, cette mesure doit être assimilée à la conduite au poste de police pour un contrôle d'identité (art. 17 LPol), la personne concernée pouvant repartir libre une fois la notification effectuée. En outre, pour être conforme au principe de la proportionnalité et aux art. 12 et 39 Cst./GE dans leur teneur actuelle, la conduite dans un poste ou un bureau de police en application de l'art. 22B al. 2 LPol devra demeurer brève, soit se limiter à la durée nécessaire pour l'identification et la notification de la décision écrite (cf. art. 17 al. 3 LPol; ATF 109 Ia 146 consid. 5 p. 151 ss; arrêt 1P.584/2002 du 2 juillet 2003 consid. 4.7).

6.3 Selon les recourants, l'atteinte à la liberté personnelle résultant de l'art. 22B al. 2 LPol serait également dénuée d'intérêt public. Il y a toutefois un intérêt public évident à ce que les personnes

dont le comportement tombe sous le coup de l'art. 22A LPol puissent se voir notifier une mesure propre à faire cesser le trouble qu'elles provoquent. La question de savoir si les modalités de notification portent une atteinte exagérée à la liberté personnelle des intéressés se confond avec le grief relatif au principe de la proportionnalité. A cet égard, le fait de conduire le destinataire de la notification écrite dans un poste de police est apte à atteindre le but visé et respecte l'exigence de la nécessité. Un constat dressé sur un "carnet à souche" comme le préconisent les recourants n'est guère envisageable d'un point de vue pratique, notamment parce que la décision, prononcée par un officier de police, doit être rédigée avec un certain soin pour respecter les exigences de motivation prévues à l'art. 22B al. 3 LPol, ce qui est difficilement réalisable sur le lieu des troubles. Cette décision doit en effet comporter la désignation exacte du lieu ou du périmètre interdit et une description sommaire du comportement donnant lieu

à la mesure d'éloignement. De plus, le mode de notification évoqué par les recourants n'est pas envisageable lorsque l'identification du destinataire de la décision ne peut se faire qu'au poste de police. Pour le surplus, la proportionnalité de la mesure résulte du texte même de la disposition en cause, qui prévoit que la personne concernée "peut" être conduite dans un poste de police pour s'y voir notifier la décision écrite "lorsque les circonstances le justifient".

Il n'en demeure pas moins que les organes de police devront se conformer au principe constitutionnel de la proportionnalité dans l'application de l'art. 22B al. 2 LPol. Ils devront donc user de la faculté de conduire un individu au poste de police en conformité avec ce principe, ce qui suppose qu'ils n'auront recours à ce mode de notification qu'en cas de nécessité (cf. arrêt 1C_179/2008 du 30 septembre 2009 consid. 5.3 et 5.4 destinés à la publication). Ainsi, lorsque le destinataire de la décision est, par exemple, connu des autorités, qu'il peut être identifié sur le site du trouble ou qu'il a un domicile connu où la décision peut lui être communiquée, il n'est pas exclu, suivant les circonstances, que la conduite au poste de police se révèle excessive. L'examen de ces questions étant fonction des circonstances concrètes, il n'est pas possible de faire un pronostic quant à une éventuelle application systématiquement disproportionnée de cette mesure. Quoi qu'il en soit, dès lors que le mode de notification en question est une entrave à la liberté personnelle qui demeure en principe légère, il n'y a pas lieu de craindre d'emblée que l'art. 22B al. 2 LPol soit appliqué de façon contraire au droit supérieur, le contrôle abstrait

des normes n'ayant au demeurant pas pour objet de se prémunir contre toute inconstitutionnalité qui pourrait résulter de l'application de celles-ci. Il convient enfin de rappeler que les intéressés conservent la possibilité de saisir l'autorité judiciaire pour se plaindre de l'application de cette réglementation dans un cas particulier.

7.

Il s'ensuit que le recours doit être partiellement admis. L'art. 22A let. b LPol est partiellement annulé en ce sens que les termes "ou empêche sans motif l'usage normal du domaine public" sont supprimés. Le recours est rejeté pour le surplus. Il n'y a pas lieu de percevoir des frais judiciaires (art. 66 al. 4 LTF). Il ne se justifie pas d'octroyer des dépens aux recourants, qui ont agi sans l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est admis partiellement. L'art. 22A let. b LPol est partiellement annulé en ce sens que les termes "ou empêche sans motif l'usage normal du domaine public" sont supprimés. Le recours est rejeté pour le surplus.

2.

Il n'est pas perçu de frais judiciaires.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux recourants et au Grand Conseil du canton de Genève.

Lausanne, le 16 décembre 2009
 Au nom de la Ire Cour de droit public
 du Tribunal fédéral suisse
 Le Président: Le Greffier:

Féraud Rittener